



PREZES

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 27 czerwca 2016 r.

Znak: WK-612/2/4/16

Pan
Łukasz Stachera
Wójt Gminy
Poraj

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 7 do 20 kwietnia 2016 r. kontrolę doraźną gospodarki finansowej Gminy Poraj za okres od 1 stycznia 2011 r. do 20 kwietnia 2016 r. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, podpisanym w dniu 27 kwietnia 2016 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 latach 2014 - 2015 nieterminowo regulowano zobowiązania z tytułu kredytu w rachunku bieżącym, z tytułu realizowanych robót, dostaw towarów i usług oraz z tytułu odpisu na rachunek bankowy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Powyższe dotyczyło zobowiązań:*

- *z tytułu kredytu w rachunku bieżącym zaciągniętego w Banku Polskiej Spółdzielczości S.A. na podstawie umowy nr 1002988/1/K/Rb/14 z dnia 2 stycznia 2014 r., zmienionej aneksem nr 1 z dnia 8 grudnia 2014 r. Kredyt pierwotnie zaciągnięto w wysokości 3.000.000,00 zł, następnie zwiększono jego kwotę do 5.000.000,00 zł.*

Ustalono, że do dnia 31 grudnia 2014 r. nie spłacono zobowiązania z powyższego tytułu w wysokości 4.970.853,05 zł. Kwotę niespłaconego kredytu pod datą 31 grudnia 2014 r. prześlęgowano na rachunek zadłużenia przeterminowanego, stąd saldo na rachunku bieżącym organu na ten dzień wynosiło 0,00 zł. W ewidencji księgowej niespłacony kredyt ujęto na koncie 134 „Kredyty bankowe” pod datą 31 grudnia 2014 r. Z tytułu nieterminowej spłaty kredytu w rachunku bieżącym, Gmina w 2015 r. zapłaciła odsetki w wysokości 142.656,77 zł. Spłaty kredytu dokonano w dniu 31 marca 2015 r., zaciągając

1
Wystawiono dnia
27. 06. 2016

pożyczkę w wysokości 5.000.000,00 zł w Magellan S.A. z siedzibą w Łodzi na podstawie umowy pożyczki z dnia 30 marca 2015 r. zaciągniętej do 30 lipca 2015 r. Z tytułu zaciągniętej pożyczki w Magellan S.A. Gmina zapłaciła prowizję w łącznej kwocie 125.646,15 zł.

Zaniechanie spłacenia do końca 2014 r., kredytu zaciągniętego na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu, naruszyło art. 89 ust. 2 powyższej ustawy o finansach publicznych.

Ustalono także, że zgodnie z § 10 umowy o kredyt w rachunku bieżącym, niespłaconą w terminie kwotę kredytu Bank w dniu następnym po wyznaczonym terminie spłaty, przenosi na rachunek zadłużenia przeterminowanego. Niespłacone w terminie odsetki od kredytu Bank ewidencjonuje na rachunku niespłaconych należności i przystępuje do jej ściągania z wpływów na rachunek bieżący bez dyspozycji Kredytobiorcy.

Zgodnie z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

- z tytułu zrealizowanych robót, dostaw towarów i usług. Zobowiązania wymagalne Urzędu Gminy Poraj wynosiły: wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. -303.517,39 zł, wg stanu na dzień 31 marca 2015 r. - 1.126.816,78 zł. Zobowiązania wymagalne urzędu powstały w okresie od października 2014 r. do marca 2015 r., dotyczyły faktur i rachunków odpowiednio w 2014 r. wobec 61 kontrahentów z tytułu zakupów artykułów, wydatków remontowych, wykonanych robót drogowych w zakresie napraw chodników, wywozu odpadów komunalnych i w 2015 r. wobec 18 kontrahentów z tytułu zakupów artykułów, wydatków inwestycyjnych dotyczących modernizacji ul. Chorońskiej w Poraju, wywozu odpadów komunalnych, robót drogowych w zakresie odśnieżania dróg i oczyszczania poboczy, opracowania dokumentacji projektowej.

- z tytułu zaniechania przekazania w terminie do dnia 31 maja 2015 r. 75% równowartości odpisu na rachunek bankowy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w wysokości 32.782,09 zł. Środki te przekazano w dniach 8 i 23 czerwca 2015 r.

Naruszono tym art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 111 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonym przepisem, równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych na dany rok kalendarzowy, pracodawca przekazuje na rachunek bankowy funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku z tym, że w terminie do dnia 31 maja tego roku przekazuje kwotę stanowiącą co najmniej 75% równowartości odpisów.

Zobowiązania wymagalne mieściły się w planie finansowym jednostki.

Z wyjaśnień pracowników Urzędu wynikało, że przyczyną nieprawidłowości był brak środków finansowych na terminowe regulowanie zobowiązań oraz niezrealizowanie zaplanowanej sprzedaży mienia na kwotę ponad 9 mln zł.

Ponadto, w 2015 r. środki na wydatki dla jednostek oświatowych przekazywano w niewystarczającej wysokości. Powyższe było niezgodne z postanowieniami zarządzenia Nr 58/2011 Wójta Gminy Poraj z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie określenia zasad przekazywania środków finansowych na pokrycie wydatków realizowanych przez jednostki budżetowe działające na terenie Gminy Poraj.

Na podstawie sporządzonego przez pracowników Referatu Finansowego Urzędu zestawienia zobowiązań wymagalnych jednostek oświatowych, zobowiązania te wynosiły: -483.370,58 zł wg stanu na dzień 31 marca 2015 r. i dotyczyły zobowiązań wobec 9 jednostek oświatowych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy, wykazanych w paragrafach klasyfikacji budżetowej: 3020 „Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń”, 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników”,

4110 „Składki na ubezpieczenia społeczne”, 4120 „Składki na Fundusz Pracy”, 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”.

Faktyczne przekazanie środków nastąpiło w dniach 8 i 10 czerwca 2015r.

- 367.396,00 zł wg stanu na 30 czerwca 2015 r. i dotyczyły zobowiązań wobec 9 jednostek oświatowych z tytułu nieprzekazania na rachunek zakładowego funduszu świadczeń socjalnych równowartości odpisu do 31 maja 2015 r. w § 4440. Faktyczne przekazanie środków nastąpiło w lipcu i we wrześniu 2015 r.

Zgodnie z postanowieniami zarządzenia Nr 58/2011 Wójta Gminy z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie zasad przekazywania środków finansowych na pokrycie wydatków realizowanych przez jednostki budżetowe działające na terenie Gminy Poraj, wysokość środków finansowych będzie przekazywana na podstawie zapotrzebowań składanych przez kierowników jednostek w terminie do 28 dnia każdego miesiąca a zapotrzebowania te będą dotyczyć kolejnego miesiąca. Dopuszczono również możliwość składania dodatkowego zapotrzebowania poza ww. terminem.

Jednostki oświatowe składały zapotrzebowania na środki na wydatki w terminie do 28 dnia miesiąca na kolejny miesiąc.

Nieprawidłowości w zakresie terminowego regulowania zobowiązań stwierdzono także w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2014 r., co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Znak: WK-6100/43/4/14/15 z dnia 27 lutego 2015 r.

Zadania w zakresie nadzoru nad całokształtem prac związanych z rachunkowością i księgowością oraz wykonywanie dyspozycji środkami pieniężnymi zostały powierzone p. Jadwidze Zasik – Skarbnikowi Gminy Poraj.

Za prawidłową gospodarkę finansową Gminy Poraj odpowiedzialność ponosił p. Łukasz Stachera – Wójt Gminy Poraj, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Wniosek nr 1

Zapewnić utrzymanie płynności finansowej pozwalającej w szczególności terminowo regulować zobowiązania Urzędu Gminy Poraj oraz przekazywać środki na wydatki dla placówek oświatowych w sposób umożliwiający kierownikom tych jednostek terminowe regulowanie zobowiązań, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3, art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 111) oraz postanowień zarządzenia Nr 58/2011 Wójta Gminy Poraj z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie zasad przekazywania środków finansowych na pokrycie wydatków realizowanych przez jednostki budżetowe działające na terenie Gminy Poraj.

Wniosek nr 2

Ustanawiać zgodne z prawem zabezpieczenia spłat kredytów zaciągniętych przez Gminę Poraj, zgodnie z art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

- Nieprawidłowo zaangażowano w 2014 r. część środków otrzymanych na poczet dochodów roku następnego (subwencji na styczeń 2015 r.) na spłatę kredytu w rachunku bieżącym, czym naruszono art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 3 oraz art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. 1115 z późn. zm.).

Ustalono, że na dzień 31 grudnia 2014 r. na rachunku bankowym (podstawowym) Gminy Poraj widniała kwota 0,00 zł, pomimo iż w dniu 22 grudnia 2014 r. wpłynęła subwencja oświatowa na 2015 r. w wysokości 616.013,00 zł. Z analizy zapisów dowodów źródłowych wynikało, że subwencja została wykorzystana w części na pokrycie spłaty linii kredytowej oraz w części na zasilenie kont jednostek budżetowych z przeznaczeniem na wydatki roku 2015.

Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem rocznym dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, który jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1115 z późn. zm.) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w skład subwencji ogólnej wchodzi część oświatowa, którą zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 34 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego w dwunastu ratach miesięcznych w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń.

Nieprawidłowość w zakresie wykorzystania subwencji oświatowej niezgodnie z przeznaczeniem stwierdzono także w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2014 r., co znalazło odzwierciedlenie w wystąpieniu Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Znak: WK-6100/43/4/14/15 z dnia 27 lutego 2015 r.

Przyczyną nieprawidłowości był brak wystarczających środków pieniężnych na uregulowanie zobowiązania z tytułu kredytu w rachunku bieżącym do 31 grudnia 2014 r. Osobami odpowiedzialnymi za powyższe były p. Jadwiga Zasik – Skarbnik Gminy Poraj, której powierzono obowiązki i odpowiedzialność w zakresie dyspozycji środkami pieniężnymi oraz p. Łukasz Stachera – Wójt Gminy Poraj, który odpowiada za całość gospodarki finansowej jednostki.

Wniosek nr 3

Zaprzestać finansowania budżetu danego roku dochodami roku następnego, stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 3 oraz art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198).

- Nieprawidłowo przekazano w dniu 31 grudnia 2014 r. na rachunki bankowe ZFŚS jednostek oświatowych środki z tytułu subwencji otrzymanej w grudniu 2014 r. na styczeń 2015 r. w łącznej kwocie 351.000,00 zł, zamiast na ich rachunki podstawowe na które dokonywane są zasilenia na pokrycie wydatków budżetowych.

Powyższym naruszono art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) w związku z zasadami funkcjonowania konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” określonymi w postanowieniach załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości 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 z późn. zm.) oraz określonymi w załączniku nr 1 do wprowadzonych zasad (polityki) rachunkowości w zarządzeniu Wójta Gminy Poraj nr 37 z dnia 29 listopada 2013 r., zmienionego zarządzeniem Wójta Gminy Poraj nr 43 z dnia 26 czerwca 2015 r.

Zgodnie z przywołanymi przepisami, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu. Konto 223 służy do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu dokonanych przez te jednostki wydatków budżetowych. Na stronie Wn konta 223 ujmuje się środki przelane z rachunku budżetu na pokrycie wydatków jednostek budżetowych, w korespondencji z kontem 133.

Powyższe zdarzenie gospodarcze ujęto w księgach rachunkowych budżetu pod datą 31 grudnia 2014 r. na stronie Wn konta 240 „Pozostałe rozrachunki” w korespondencji z kontem 133 „Rachunek budżetu”.

Pod datą 31 marca 2015 r. na podstawie dokumentu PK Nr 0015/2015 wyksięgowano z konta 240 przekazane środki ujmując je na kontach analitycznych do konta 223 w treści zapisu wskazując „przeksięgowanie pomyłki bankowej”.

Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi w trakcie kontroli, dyspozycje przelewu środków do jednostek budżetowych wykonał ówczesny Inspektor Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Jadwiga Zasik – Skarbnik Gminy Poraj.

Wniosek nr 4

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie przekazywania środków na wydatki do jednostek budżetowych, stosownie do zasad funkcjonowania konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” określonych w postanowieniach załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości 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 z późn. zm.) oraz w załączniku nr 1 do zarządzenia Wójta Gminy Poraj nr 37 z dnia 29 listopada 2013 r., w sprawie zasad (polityki) rachunkowości zmienionego zarządzeniem Wójta Gminy Poraj nr 43 z dnia 26 czerwca 2015 r., mając na uwadze art. 11 ust. 1, art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

– W latach 2014 - 2015 dokonywano przelewów środków pieniężnych pomiędzy rachunkiem podstawowym, projektu „Budowa Kanalizacji Poraj” oraz sum depozytowych w celu spłaty zobowiązań dotyczących bieżących płatności. W związku z powyższym, finansowano wydatki budżetowe i rozchody budżetowe środkami, które nie stanowią środków publicznych. Przepisy art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm., Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) nie przewidywały możliwości dokonywania wydatków budżetu oraz rozchodów ze środków niebędących środkami publicznymi. Powyższe było także niezgodne z art. 45 ust. 8, art. 46 ust. 4, art. 148 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).

W wyniku analizy zapisów na wyciągach bankowych do konta 139/1 „Sumy depozytowe” stwierdzono, że:

- w dniu 31 grudnia 2014 r. z rachunku bankowego budżetu na rachunek sum depozytowych, zgodnie z WB nr 50, przekazano kwotę 121.054,00 zł,
- w dniach: 5 i 7 stycznia 2015 r., zgodnie z WB nr 1 i 2 z rachunku sum depozytowych na rachunek bankowy do konta 133/03 „Budowa Kanalizacji Poraj” przekazano odpowiednio kwoty: 100.000,00 zł i 140.000,00 zł,
- w dniach: 15 stycznia, 5 lutego 2015 r., zgodnie z WB nr 3 i 6 z subkonta do rachunku podstawowego 133/12 na rachunek sum depozytowych przekazano odpowiednio kwoty: 50.000,00 zł, 25.000,00 zł,
- w dniu 27 listopada 2015 r., zgodnie z WB nr 40 z rachunku sum depozytowych na rachunek podstawowy przekazano kwotę 30.054,00 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami przyczyną powyższej nieprawidłowości było niespłacenie kredytu w rachunku bieżącym, co skutkowało blokadą rachunku budżetu. Sytuacja ta wymusiła dokonanie przelewu środków finansowych celem zabezpieczenia realizacji w 2015 r. podstawowej działalności Urzędu Gminy Poraj.

Osobą wykonującą powyższe dyspozycje był Główny Księgowy Referatu Finansowego. Za prawidłową gospodarkę finansową Gminy Poraj odpowiedzialność ponosił p. Łukasz Stachera – Wójt Gminy Poraj, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych Wójt Gminy Poraj powierzył Skarbnikowi Gminy Poraj, zgodnie z zakresem czynności służbowych i obowiązków z dnia 3 lipca 2006 r.

Wniosek nr 5

Zapewnić finansowanie zobowiązań Urzędu Gminy Poraj wyłącznie ze środków publicznych, bez korzystania z środków zgromadzonych na rachunkach bankowych depozytów, mając na uwadze art. 45 ust. 8, art. 46 ust. 4, art. 148 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164) oraz art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

W zakresie księgowości:

- Do dnia zakończenia kontroli, w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Poraj na koncie 011 „Środki trwałe” była ujęta wartość zadania pn. „Kompleksowa termomodernizacja Szkoły Podstawowej w Choroni z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii” pomimo, że budynek szkoły wraz z nieruchomością gruntową znajdował się w ewidencji ww. jednostki oświatowej na podstawie decyzji nr 3 (znak: IV-7221(23)2010) z dnia 7 maja 2010 r. o przekazaniu nieruchomości w trwałe zarząd. Powyższe zadanie zostało wprowadzone do ewidencji księgowej środków trwałych na podstawie dowodu OT nr 328/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r. w wysokości 952.634,99 zł.

Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości 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 z późn. zm.) ujmowane w ewidencji księgowej konta 011 środki trwałe rozumieć należy jako środki, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, w tym środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, otrzymane w zarząd lub użytkowanie i przeznaczone na potrzeby jednostki. W ślad natomiast za art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm. a następnie Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.), przez środki trwałe rozumie się rzeczowe aktywa trwałe o przewidywalnym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” określonymi w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. konto 011 służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych związanych z wykonywaną działalnością jednostki.

Tym samym ulepszenia obiektów, będących na stanie środków trwałych w innej jednostce, nie powinny pozostawać na koncie 011 urzędu, bowiem nie stanowią wartości ulepszeń środków trwałych pozostających w dyspozycji urzędu.

Zgodnie z treścią wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli brak podjęcia działań w celu przeniesienia wartości ww. nakładów inwestycyjnych do jednostki, tj. Szkoły Podstawowej w Choroni, miało unormowanie w Zarządzeniu Nr 34/2012/B Wójta Gminy Poraj z dnia 20 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości oraz ogólnej procedury zarządzania projektami współfinansowanymi ze środków europejskich, gdzie zapisano, że „w trakcie realizacji operacji oraz przez okres 5 lat od dnia przyznania pomocy: nieprzenoszenia posiadania lub prawa własności nabytych dóbr, wybudowanych, przebudowanych, wyremontowanych lub zmodernizowanych budynków i budowali, na które została przyznana i wypłacona pomoc oraz ich wykorzystywania zgodnie z przeznaczeniem i celem operacji”. Jak stanowi treść dalszych wyjaśnień po upływie tego okresu wartość oraz nakłady środka trwałego zostaną przekazane do jednostki oświatowej, którą jest Szkoła Podstawowa w Choroni.

W myśl natomiast zapisów umowy z dnia 12 marca 2012 r. o dofinansowanie projektu „Kompleksowa termomodernizacja budynku Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Choroni z zastosowaniem odnawialnych źródeł energii” nr UDA-RPSL.05.03.00-00-134/11-00 w ramach Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007 - 2013 Priorytet V „Środowisko”, działanie 5.3. „Czyste powietrze i odnawialne źródła energii” przez okres trwałości rozumieć należy, okres w którym założone cele

Projekt zostaną utrzymane, a Projekt nie zostanie poddany zasadniczej modyfikacji, w rozumieniu art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, tj.:

- a) mającym wpływ na jej charakter lub warunki jej realizacji lub powodującym uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny; oraz*
- b) wynikającym ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej.*

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Jadwiga Zasik – Skarbnik Gminy Poraj.

Wniosek nr 6

Rozważyć zmianę zasad rachunkowości Urzędu Gminy w Poraju o zasady ewidencji efektów inwestycyjnych uzyskanych dla środków trwałych pozostających w dyspozycji innych jednostek organizacyjnych Gminy Poraj, mając na uwadze art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.) w związku z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości 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 z późn. zm.) oraz zasady funkcjonowania konta 011 określone w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia.

- W latach od 2011 r. do 2015 r. zaniechano ujmowania na kontach budżetu 134 „Kredyty bankowe”, 260 „Zobowiązania finansowe” i 909 „Rozliczenia międzyokresowe” odsetek od udzielonych gminie kredytów, pożyczek oraz obligacji komunalnych. Powyższe było niezgodne z zasadami funkcjonowania kont 134, 260 i 909 określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości 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 z późn. zm.) oraz w załączniku nr 1 do wprowadzonych zasad (polityki) rachunkowości w zarządzeniu Wójta Gminy Poraj Nr 37 z dnia 29 listopada 2013 r., zmienionego zarządzeniem Wójta Gminy Poraj nr 43 z dnia 26 czerwca 2015 r.*

Pod datą 31 grudnia 2015 r. w ewidencji księgowej organu na koncie 910 „Odsetki” naliczono odsetki od kredytów, pożyczek oraz obligacji komunalnych przypadających do spłaty w 2016 r. w łącznej kwocie 977.300,00 zł.

Ustalono, że konto 910 nie zostało ujęte w zakładowym planie kont wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy Poraj nr 37 z dnia 29 listopada 2013 r., zmienionego zarządzeniem Wójta Gminy Poraj nr 43 z dnia 26 czerwca 2015 r.

Zadania w zakresie ujmowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych budżetu wykonywał Główny Księgowy Referatu Finansowego.

Zadania z zakresu przygotowania zarządzeń z zakresu działań Referatu Finansowego należały do p. Jadwigi Zasik – Skarbnika Gminy Poraj.

Wniosek nr 7

Dokonać przeksięgowania naliczonych odsetek od kredytów, pożyczek oraz obligacji komunalnych z konta 910 na konto 909 „Rozliczenia międzyokresowe”, stosownie do zasad funkcjonowania konta 909 określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości 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 z późn. zm.) oraz w załączniku nr 1 do wprowadzonych zasad (polityki) rachunkowości w zarządzeniu Wójta Gminy Poraj nr 37 z dnia 29 listopada 2013 r., zmienionego zarządzeniem Wójta Gminy Poraj nr 43 z dnia 26 czerwca 2015 r.

W zakresie gospodarki nieruchomościami:

- *W 2015 r. dokonano zbycia w trybie bezprzetargowym nieruchomości gruntowych, oznaczonych nr ewidencyjnymi działek 670/2 i 670/7 o łącznej powierzchni 0,9920 ha, zabudowanych budynkiem oczyszczalni ścieków oraz numer 744 o pow. 0,2608 ha, zabudowanej budynkiem biurowo-administracyjnym, stanowiących własność Gminy Poraj na rzecz „PORECO” Sp. z o.o. z siedzibą w Poraju, tj. spółki ze 100% udziałem gminy, w trybie art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.), pomimo braku spełnienia przesłanki warunkującej sprzedaż nieruchomości w tym trybie.*

Zgodnie z przywołaną wyżej podstawą prawną, rada gminy w drodze uchwały może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Tym samym ustawodawca założył istnienie zamkniętego katalogu przesłanek, przewidzianych do spełnienia łącznie i koniecznych, aby możliwe było zbycie nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Jedną z przesłanek nabycia w trybie bezprzetargowym jest to, aby nieruchomość służyła realizacji celu publicznego realizowanego przez podmiot, dla którego ma być to cel statutowy i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową.

Na podstawie uchwały Nr 121(XV)15 z dnia 17 grudnia 2015 r. Rada Gminy Poraj wyraziła zgodę na zbycie przedmiotowych nieruchomości bez przetargu. Sprzedaży dokonano na mocy umowy zawartej w formie aktu notarialnego Rep. A nr 5361/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. za łączną cenę 3.421.891,98 zł brutto.

W podstawowym zakresie działania spółki, na rzecz której Gmina dokonała zbycia, zgodnie z przedmiotem działalności wyrażonym w akcie założycielskim spółki (ujednolicony tekst wprowadzony w protokole nadzwyczajnego zgromadzenia spółki uwierzytelnionym notarialnie w akcie Rep. A. Nr 3693/2013 z dnia 4 października 2013 r.) według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) znajdowały się: zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. W dalszej części wspomnianego aktu z kolei zapisano: „wspólnicy uczestniczą w stratach lub podziale czystego zysku wynikającego z rocznego bilansu, proporcjonalnie do wniesionych udziałów (...)”. Powyższy zapis wskazuje, że nabywca nieruchomości jest podmiotem utworzonym w celu osiągania zysku, który w przypadku jego wystąpienia przypadnie podmiotowi tworzącemu

Spółkę, czyli Gminie Poraj, co powoduje, że nabywca nie może być postrzegany jako podmiot przeznaczający uzyskane dochody wyłącznie na cele statutowe.

Ponadto, zgodnie z przyjętą natomiast linią orzeczniczą warunek przeznaczenia dochodów w całości na działalność statutową ma wynikać z nakazu przepisów a nie woli podmiotu. W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z kolei, będącą spółką prawa handlowego o przeznaczeniu jej dochodów decydują wspólnicy, co wprost wynika z przywołanych wyżej zapisów.

Tym samym brak spełnienia rzeczonej przesłanki wyłączała możliwość zastosowania trybu bezprzetargowego, wynikającego z art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) przy sprzedaży przedmiotowych nieruchomości.

Zarówno protokół z rokowań w sprawie bezprzetargowego zbycia nieruchomości zabudowanych oznaczonych nr działek 670/2 i 670/7 oraz 744, jak i umowę przeniesienia ich własności w formie aktu notarialnego z dnia 29 grudnia 2015 r. w imieniu Gminy Poraj podpisał p. Łukasz Stachera – Wójt Gminy.

Prowadzenie spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami w Gminie Poraj, w tym opracowywanie projektów uchwał Rady i zarządzeń Wójta w zakresie dotyczącym Referatu Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Pozyskiwania Środków oraz ich realizacja, należało do Kierownika tegoż Referatu.

Wniosek nr 8

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Poraj w zakresie stosowania odpowiedniego trybu przeprowadzania postępowań przetargowych na zbycie nieruchomości gminnych, stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

- W 2015 r., dla potrzeb zbycia nieruchomości oznaczonych nr ewidencyjnymi działek 670/7 i 670/2 o łącznej pow. 0,9920 ha, zabudowanych budynkiem oczyszczalni ścieków o pow. użytkowej 588,20 m², stanowiących własność Gminy Poraj posłużono się operatem szacunkowym, który został wykonany nie w związku z zamiarem sprzedaży nieruchomości lecz z zamiarem zabezpieczenia nieruchomością wierzytelności z tytułu udzielonego kredytu. Powyższym naruszono art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) w związku z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.). W myśl zapisów § 56 ust. 1 pkt 2 powołanego wyżej rozporządzenia w operacie szacunkowym przedstawia się sposób dokonania wyceny nieruchomości, w tym m.in. określenie celu wyceny. W § od 26 do 54 ww. rozporządzenia ustawodawca przedstawił sposoby określenia wartości nieruchomości w zależności od celu wyceny. Jak stanowi natomiast art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami operat szacunkowy może być wykorzystywany wyłącznie do celu, dla którego został sporządzony, i dalej za treścią ustawy - przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 ww. ustawy. Tym samym określenie celu wyceny, czyli pokazanie, w jakim celu operat może być wykorzystany w zasadniczy sposób determinuje sposób wyceny, wpływa na jej zakres, rodzaj gromadzonych i analizowanych informacji. Znajduje to z kolei*

odzwierciedlenie w otrzymanym wyniku. Zatem wycena nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży może być odmienna od szacunków wartości tej samej nieruchomości w celu zabezpieczenia hipotecznego.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi do protokołu kontroli pierwotne przeznaczenie przedmiotowego operatu stanowiło formę zabezpieczenia do umowy kredytowej, ostatecznie jednak nie stanowiła przedmiotu zabezpieczenia, dążąc zatem do nie generowania dodatkowych kosztów Gmina oparła się przy sprzedaży mienia na wartości rynkowej nieruchomości przedstawionej w ww. operacie szacunkowym, w którego była posiadaniu, a który nie uległ dezaktualizacji.

Zadania związane z przygotowywaniem nieruchomości gminnych do sprzedaży należały do zakresu obowiązków pracowników Referatu Gospodarki Komunalnej, Inwestycji i Pozyskiwania Środków, nadzór nad którymi sprawował Kierownik tego Referatu.

Wniosek nr 9

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Poraj w zakresie zgodnego z celem opracowania wykorzystywania operatów szacunkowych, stosownie do art. 156 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) w związku z postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 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.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach

Daniel Kołodziej

