



Szczecin, dnia 9 czerwca 2016 r.

φ. W. Brozińska



**Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie**

WK.0913.1284.27.D.2016

Pan

Robert Skraburski

Wójt Gminy

Rewal

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) w okresie od 11 kwietnia do 16 maja 2016 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę doraźną w zakresie wybranych zagadnień dotyczących gospodarki finansowej Gminy Rewal, rzetelności zapisów w księgach rachunkowych tej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej jednostek organizacyjnych, danych prezentowanych w sprawozdaniach budżetowych i sprawozdaniach sporządzonych do celów statystycznych, poziomu zadłużenia jednostki oraz weryfikacji wykonania wniosków pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 grudnia 2015 r. (WK.0913.1245.35.D.2015), skierowanym przez Prezesa Izby do Wójta Gminy.

Kontrolą objęto okres od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r.

Protokół kontroli został podpisany i przekazany Panu w dniu 20 maja 2016 r.

W dniach od 26 sierpnia do 30 października 2015 r. w Gminie Rewal Izba przeprowadziła kontrolę problemową w zakresie poziomu jej zadłużenia w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2015 r.

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 grudnia 2015 r. Prezesa Izby, w którym opisano stwierdzone nieprawidłowości oraz przekazano do realizacji wnioski pokontrolne – pismem z dnia 17 lutego 2016 r. (znak: Fn.3035.2/2016.IB) zapewnił Pan o podjętych działaniach mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości wskazując, że pracownicy zostali zobowiązani do przestrzegania prawa. W wyniku kontroli doraźnej gospodarki finansowej Gminy przeprowadzonej w okresie od 11 kwietnia do 16 maja 2016 r. stwierdzono, że w Urzędzie Gminy nadal występowały następujące nieprawidłowości:

- 1) nie przeprowadzono procedury wyboru banku do obsługi budżetu Gminy;
- 2) zaciągano zobowiązania:
 - finansowe z przekroczeniem upoważnień udzielonych przez Radę Gminy,

- dłużne wobec wykonawców, którym udzielano zamówień z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych;
- 3) zawarto umowy na spłatę zobowiązań dłużnych, którymi dopuszczono do kapitalizacji odsetek;
- 4) nie ograniczono wydatków do ponoszonych wyłącznie na realizację obligatoryjnych zadań własnych jednostki;
- 5) wydatków bieżących i inwestycyjnych dokonywano z przekroczeniem ich limitów określonych uchwałą budżetową;
- 6) z budżetu Gminy finansowano zadania, które nie stanowiły zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego;
- 7) na rachunku bankowym jednostki nie zapewniono środków finansowych gwarantujących terminowe regulowanie zobowiązań Gminy;
- 8) nie przestrzegano obowiązku zapłaty zobowiązań publiczno-prawnych zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie;
- 9) wadła wniesione przez uczestników przetargów zorganizowanych w celu zbycia nieruchomości gminnych ewidencjonowano jako dochody Gminy przed zawarciem umów nabycia tych nieruchomości i zaliczeniem wniesionych wadłów na poczet ich ceny;
- 10) w księgach rachunkowych nierzetelnie ewidencjonowano osiągnięte przez jednostkę przychody oraz koszty związane z tymi przychodami.
- 11) zobowiązania wymagalne i niewymagalne wprowadzano do ksiąg rachunkowych niezgodnie ze stanem rzeczywistym;
- 12) do ksiąg rachunkowych nie wprowadzono zapisów wszystkich operacji, które wystąpiły w okresie sprawozdawczym.

Stwierdzono, że zadłużenie Gminy wynosiło:

- na koniec 2015 r. – 141 620 847,68 zł, tj. 266,03% dochodów wykonanych według stanu na koniec tego okresu sprawozdawczego,
- na dzień 31 marca 2016 r. – 140 935 095,42 zł, tj. 263,74 % dochodów planowanych do wykonania na rok 2016.

W trakcie kontroli ustalono, że w badanym okresie odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości ponosiła Skarbnik.

Z ustaleń zawartych w protokole wynika, że w okresie objętym kontrolą wystąpiły następujące nieprawidłowości:

I. W zakresie spraw finansowych, przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych, o koncesji na roboty budowlane oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym

1. W dniu 21 grudnia 2015 r. Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XXIII/108/15 w sprawie zaciągnięcia w 2016 r. kredytu krótkoterminowego na pokrycie przejściowego deficytu budżetu do wysokości 2 500 000,00 zł, wobec której dnia 8 stycznia 2016 r. Kolegium RIO w Szczecinie wszczęło postępowanie nadzor-

cze z powodu niezgodności ww. aktu z art. 18 ust. 2 pkt 9d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515). Pomimo wiedzy o ww. działaniach Izby, w dniu 8 stycznia 2016 r. Wójt zawarł z bankiem umowę o kredyt krótkoterminowy do kwoty 2 500 000,00 zł, czym naruszył art. 264 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Wskazaną umową zawartą z bankiem (§ 3 ust. 5) Gmina złożyła dyspozycję do obciążania rachunku bieżącego jednostki (...) do wysokości wymagalnych: kredytu i naliczonych odsetek (...), a dyspozycja ta nie mogła być odwołana lub zmieniona do dnia całkowitej spłaty kredytu wraz z odsetkami (...), co było niezgodne z art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na podstawie udzielonej dyspozycji, bez udziału osób reprezentujących Gminę, z rachunku jednostki bank samodzielnie pobrał środki pieniężne tytułem spłaty rat kredytu i odsetek, a wartości przekroczonych limitów (według stanu na dni: 29 stycznia i lutego oraz 31 marca 2016 r. w kwotach odpowiednio: 20 700,04 zł, 30 334,00 zł i 1 539,88 zł) przeniósł na inny rachunek bankowy.

Wyboru dostawcy ww. usługi dokonano z zastosowaniem art. 67 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164), pomimo że w podanym okresie nie wystąpiły przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze, wskazujące na możliwość świadczenia tego rodzaju usługi tylko przez jednego wykonawcę, czym naruszono art. 7 ust. 3 w zw. z art. 10 i art. 67 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 18-23 protokołu kontroli.

2. W II półroczu 2015 r. w imieniu Gminy Wójt zawarł umowy o restrukturyzację zobowiązań o wartości ogółem 96 161 329,70 zł pomimo, że uchwałą Kolegium RIO Nr V.45.2015 z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia budżetu Gminy Rewal na 2015 r. nie przewidziano upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań finansowych na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Powyższe stanowiło naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.). Zawartymi umowami wynagrodzenie za wskazane usługi finansowe ustalono na kwotę ogółem 10 757 847,76 zł, tj. w wysokości znacznie przekraczającej w złotych równowartość 30 000 euro, a udzielenie ww. zamówień nastąpiło z pominięciem przepisów o zamówieniach publicznych, czym naruszono art. 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 13-16 protokołu kontroli.
3. W grudniu 2015 r. z instytucjami finansowymi spoza sektora bankowego w imieniu jednostki zawarte zostały cztery ugody oraz aneks do porozumienia z 2013 r. w sprawie restrukturyzacji ich wierzytelności. Z zapisów nowych umów wynikało, że Wójt zobowiązał się do zapłaty zobowiązań stanowiących należności główne w terminach: do dnia 30 listopada 2016 r. w łącznej kwocie

24 104 623,85 zł oraz do dnia 31 grudnia 2016 r. - 45 276 333,68 zł. Sytuacja finansowa Gminy na koniec 2015 r. oraz przypadające do spłaty w 2016 r.:

- zobowiązania wobec instytucji sektora bankowego o wartości 10 045 214,28 zł,
- koszty obsługi zadłużenia (z tytułu wszystkich umów) o wartości 11 251 913,55 zł,

jednoznacznie potwierdzają, że już w chwili zaciągania ww. zobowiązań ich spłata w ustalonych terminach była nierealna. W świetle powyższego oświadczenia woli złożone na wskazanych umowach należy uznać za obarczone wadą pozorności, co zgodnie z art. 83 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380) powinno skutkować ich nieważnością. Ponadto wszystkie wskazane umowy zostały przez Skarbnika opatrzone kontrasygnatą, która wbrew stanowi rzeczywistości – zapewniała o zabezpieczeniu w budżecie środków na spłatę ww. zobowiązań.

Ustalenie ww. umowami rocznych terminów spłaty zadłużenia wobec instytucji pozabankowych skutkowało uniknięciem wykonania przez Wójta obowiązku, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uzyskania opinii RIO w Szczecinie o możliwości spłaty wymienionych zobowiązań.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą odpowiednio Wójt i Skarbnik – str. 13-15 i 28 protokołu kontroli.

4. W 2009 r. Gmina zleciła opracowanie projektów budowlano wykonawczych pomostów spacerowo-cumowniczych w Pobierowie i Niechorzu o wartościach umownych odpowiednio: 1 952 800,00 zł i 1 413 270,00 zł. W latach 2014-2016 bez zabezpieczenia środków finansowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na realizację ww. zadań poniesiono wydatki odpowiednio w kwotach: 615 000,00 zł i 1 449 475,65 zł, a na wykonanie pomostu w Pobierowie zaciągnięto również zobowiązania o wartości 246 000,00 zł z terminem ich zapłaty do dnia 25 maja 2016 r., czym naruszono art. 254 pkt 3 i art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 45, 46, 51 i 52 protokołu kontroli.
5. W 2014 r. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustanowił program postępowania naprawczego, który został zmieniony w roku 2015. Pomimo przystąpienia do realizacji ww. programu:
 - na podstawie umowy z dnia 15 września 2015 r. Gmina zaciągnęła zobowiązanie na realizację zadania pn. „Przebudowa dróg gminnych ul. Parkowej, ul. Wesołej, ul. Rycerskiej w Rewalu” o wartości 1 374 793,66 zł, za wykonanie którego w dniu 10 grudnia 2015 r. wykonawcy zapłacono 687 396 83 zł. Powyższe na dzień 31 grudnia 2015 r. spowodowało wzrost zadłużenia Gminy o kwotę 687 396,83 zł;

- w okresie od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r. na zadania niebędące obligatoryjnymi Gmina zaciągnęła zobowiązania o wartości ogółem 50 123,81 zł oraz poniosła wydatki w łącznej kwocie 28 166,43 zł, co świadczy o zaniechaniu przez Gminę podjęcia działań w celu ograniczenia realizacji zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych, co było sprzeczne z art. 240a ust. 5 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 45-46 oraz 51 i 52 protokołu kontroli.
6. W okresie od 1 stycznia do 31 marca 2016 r. z budżetu jednostki samorządu terytorialnego poniesiono wydatki z przekroczeniem wielkości zaplanowanych w budżecie ustalonym przez RIO w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej o łączną kwotę 4 777 150,29 zł, czym naruszono art. 254 pkt 3 oraz art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 52 i 53 protokołu kontroli.
7. W badanym okresie z budżetu Gminy poniesiono wydatki na zadania niebędące zadaniami własnymi jednostki samorządu terytorialnego, w tym:
- w dniu 28 grudnia 2015 r. w kwocie 51 000,00 zł na składkę za ubezpieczenie w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2018 r. dzierżawionego od Gminy przez Nadmorską Kolej Wąskotorową Spółkę z o.o. taboru kolejowego oraz od odpowiedzialności cywilnej ww. spółki w związku z posiadaniem i eksploatacją taboru szynowego pomimo, że zgodnie z § 9 ust. 4 umowy z dnia 8 lipca 2014 r. dzierżawy majątku gminnego dzierżawca (spółka) zobowiązany był do zawarcia umowy ubezpieczenia od wszystkich ryzyk związanych z prowadzoną działalnością, na cały okres trwania umowy dzierżawy,
 - w dniu 8 stycznia 2016 r. w wysokości 17 390,00 zł na zakup umundurowania dla pracowników spółki Nadmorska Kolej Wąskotorowa.
- Finansowanie przez Gminę kosztów działalności podmiotu, prowadzącego komercyjną działalność gospodarczą polegającą na turystycznych przewozach pasażerów w sezonie letnim wykraczało poza zakres zadania polegającego na zapewnieniu lokalnego transportu zbiorowego, określonego w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 62-64 protokołu kontroli.
8. Wskutek utraty płynności finansowej:
- a) w ustalonych terminach nie dokonano spłaty zobowiązań o charakterze pożyczek w łącznej kwocie 21 105 896,60 zł, a kolejnymi ugodami (3) zawartymi w dniach 30 września i 16 października 2015 r. na dalsze okresy przesunięto terminy ich spłat, jednocześnie kapitalizując odsetki wymagalne i karne należne wierzycielowi w wysokości ogółem 2 177 756,55 zł,
 - b) w terminach miesięcznych począwszy od 31 stycznia 2015 r. do 31 marca 2016 r. jednostka nie wykonała obowiązku zapłaty zobowiązań dłużnych wo-

bec banku w kwocie 6 300 000,00 zł, ustalonej Porozumieniem z dnia 5 sierpnia 2014 r. o spłacie wymagalnych wierzytelności w ogólnej wartości 32 964 061,27 zł,

czym naruszono odpowiednio art. 44 ust. 3 pkt 3 (pkt a i pkt b) oraz art. 92 ust. 1 pkt 2 (pkt a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 16, 17 i 28 protokołu kontroli.

9. W związku z ciągłym brakiem środków finansowych nieterminowo regulowano zobowiązania publiczno-prawne, tj.:

a) wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin w okresie od maja do grudnia 2015 r. w łącznej kwocie 1 590 226,61 zł wraz z odsetkami w wysokości 52 838,07 zł dokonane zostały w drodze egzekucji administracyjnej z rachunku bankowego jednostki; do końca marca 2016 r. nie odprowadzono podlegających wpłacie do budżetu państwa należności w wysokości 180 194,50 zł tytułem wpłaty należnej za miesiąc grudzień 2015 r. oraz za I kwartał 2016 r. w łącznej kwocie 641 571,50 zł, czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.);

b) zaliczki na podatek dochodowy od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom Urzędu Gminy w okresie wrzesień – listopad 2015 r. w łącznej kwocie 92 024,00 zł odprowadzono z opóźnieniem od 1 do 55 dni po terminie określonym art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.); wskutek powyższego z budżetu jednostki poniesiono wydatki na zapłatę odsetek za zwłokę w wysokości 153,00 zł;

c) składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzeń wypłaconych pracownikom Urzędu Gminy w IV kwartale 2015 r. w łącznej kwocie 341 139,03 zł odprowadzono z opóźnieniem od 35 do 44 dni, a w I kwartale 2016 r. w kwocie 285 163,10 zł z opóźnieniem od 30 do 33 dni po terminie określonym art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121 z późn. zm.); wskutek powyższego z budżetu jednostki poniesiono wydatki na zapłatę odsetek za zwłokę w wysokościach: 2 752,52 zł w IV kwartale 2015 r. oraz 1 641,09 zł w I kwartale 2016 r.

Nieprzestrzeżenie obowiązku dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych ich rodzajów stanowiło naruszenie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 34-39 protokołu kontroli.

10. Z powodu braku środków finansowych w badanym okresie jednostka nie przestrzegała obowiązku, określonego art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, polegającego na dokonywaniu wydatków

w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z tytułu zwłoki w regulowaniu zobowiązań za nabyte usługi, dostawy i roboty budowlane w okresie II półrocza 2015 r. Gmina poniosła wydatki na odsetki karne w łącznej kwocie 109 800,05 zł, za co odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 40 protokołu kontroli.

11. W dniu 16 września 2015 r. dwóm podmiotom, na okres 30 lat Wójt wydzierżawił niezabudowane nieruchomości gminne o łącznej pow. 2584 m². Umową zawartą pomiędzy stronami w terminie do dnia 15 czerwca 2017 r. dzierżawcy zobowiązali się do wybudowania na ww. terenie ogólnodostępnego parkingu dla pojazdów samochodowych z miejscami parkingowymi w ilości nie mniejszej niż 40 oraz do zaprojektowania i zrealizowania miejsc zieleni zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w terminie umożliwiającym realizację przez Gminę zadania „Przebudowa dróg gminnych ul. Parkowej, ul. Wesołej, ul. Rycerskiej w Rewalu” dzierżawcy zostali zobowiązani do zapłaty jednorazowego czynszu wstępnego w wysokości 587 396,83 zł oraz corocznie do dnia 31 sierpnia – czynszu rocznego w wysokości 9 200,40 zł, waloryzowanego o wskaźnik GUS. Warunki określone zawartą umową, zgodnie z którymi wydzierżawiający oddał przedmiot dzierżawy do używania i pobierania pożytków, a dzierżawca (2 podmioty) zobowiązał się do:

- zagospodarowania terenu i użytkowania go jako parkingu (§ 2 ust. 3),
- osobistego prowadzenia działalności z wykorzystaniem inwestycji zrealizowanej na przedmiocie dzierżawy (§ 3 ust.),
- ponoszenia wszelkich kosztów eksploatacji nieruchomości, w tym do opłacania podatków i innych ciężarów związanych z przedmiotem dzierżawy (§ 3 ust. 4),

świadczą o udzieleniu wskazaną umową koncesji na roboty budowlane, co nastąpiło z naruszeniem art. 1 i art. 6 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113) oraz art. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 696). Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 56-60 protokołu kontroli.

12. Decyzją z dnia 27 listopada 2015 r. Gmina została zobowiązana do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2011 w wysokości 81 005,77 zł. Okoliczność uzyskania przez Gminę zawyżonej kwoty subwencji (w wyniku zawyżenia przez szkoły liczby uczniów przeliczeniowych o 17,1731 uczniów) została ujawniona w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Szczecinie w szkołach prowadzonych przez w jednostkę samorządu terytorialnego. Zwrot ww. części dotacji w dniu 9 marca 2016 r. wraz z odsetkami z tytułu zwłoki w kwocie 4 860,43 zł oraz kosztami egzekucji w wysokości 11,60 zł nastąpił w drodze zajęcia komorniczego.

Pomimo ww. nieprawidłowości w roku 2015 w Gminie nie dokonano faktycznej weryfikacji danych przekazanych przez szkoły publiczne do bazy danych systemu informacji oświatowej wg stanu na dzień 30 września 2015 r., będących podstawą naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2016, w zakresie ich kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym, co było niezgodne z art. 111 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 45 z późn. zm.). Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 61 protokołu kontroli.

13. Przepisami wewnętrznymi nie określono procedury weryfikowania danych przekazywanych przez szkoły publiczne do bazy danych systemu informacji oświatowej, w zakresie ich kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym. Powyższe świadczy o niewypełnieniu obowiązku z zakresu kontroli zarządczej tj. niepodjęciu działań dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, co stanowi naruszenie art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, za co odpowiedzialność ponosi Wójt - str. 61 protokołu kontroli.

II. W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości

1. Z powodu błędnej interpretacji obowiązujących przepisów w 2015 r. jako dochód Gminy przyjęto wadium w kwocie 40 000,00 zł, wniesione w dniu 4 grudnia 2015 r. przez jednego z uczestników przetargu, zorganizowanego w celu zbycia nieruchomości położonych w Rewalu (w ewidencji oznaczonych Nr 34/7 oraz 34/8) i na podstawie aktu notarialnego sprzedanych przez Gminę dopiero w dniu 7 stycznia 2016 r., czym naruszono art. 5 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zw. z art. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1115 z późn. zm.). Ponadto wprowadzenie do ksiąg rachunkowych 2015 r. wpłaconego wadium jako dochodu osiągniętego ze sprzedaży majątku świadczy o ich nierzetelności, wymaganej art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.) oraz o naruszeniu, określonej § 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.), kasowej zasady wykonania budżetu, której istota polega na ujmowaniu wyłącznie zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowym rachunku budżetu. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Skarbnik – str. 6 protokołu kontroli.

2. Wskutek nieprawidłowego obiegu dokumentów w Urzędzie Gminy:
- a) ewidencją zobowiązań wymagalnych nie objęto wg stanu na dzień:
 - 30 września 2015 r. zobowiązania z tytułu II transzy wynagrodzenia za realizację kampanii promocyjnej gminy w wysokości 140 000,00 zł z terminem płatności do dnia 12 sierpnia 2015 r.,
 - 31 grudnia 2015 r. podlegającej zwrotowi w terminie do 30 listopada 2015 r. kwoty 100 000,00 zł stanowiącej wadium wpłacone w grudniu 2014 r. na poczet nabycia nieruchomości, przyjętego w 2014 r. jako dochód budżetu,
 - b) ewidencją zobowiązań niewymagalnych nie objęto wg stanu na dzień:
 - 31 grudnia 2015 r. zobowiązania wobec podmiotu wykonującego projekt pomostu spacerowo-cumowniczego w Pobierowie w kwocie 615 000,00 zł,
 - 31 marca 2016 r.:
 - zobowiązania wynikające z ugody sądowej z dnia 18 grudnia 2015 r. wobec wykonawcy naprawy skrzyni biegów w wagonie motorowym w wysokości 49 700,00 zł, z terminem płatności do dnia 30 czerwca 2016 r.,
 - zobowiązania w kwocie 246 000,00 zł wobec podmiotu wykonującego projekt pomostu spacerowo-cumowniczego w Pobierowie,
 - zobowiązania w wysokości 51 499,01 zł z terminem zapłaty w latach 2016-2018 na rzecz osoby fizycznej z tytułu przejęcia przez Gminę nieruchomości gruntowej (stanowiącej działki nr 317/6 i 317/9) z przeznaczeniem pod drogi publiczne,
 - zobowiązania w kwocie 110 000,00 zł z terminem zapłaty do dnia 30 września 2017 r. wobec osoby fizycznej z tytułu przejęcia przez Gminę nieruchomości gruntowej (działki nr 346/40) z przeznaczeniem pod drogi publiczne.
- Ponadto w 2015 r. do ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy nie wprowadzono wynikającego z ugody sądowej z dnia 18 grudnia 2015 r. zobowiązania w wysokości 49 700,00 zł, z terminem jego zapłaty do dnia 30 czerwca 2016 r., wobec podwykonawcy naprawy skrzyni biegów w wagonie motorowym, a ewidencją zobowiązań wymagalnych według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. objęto zobowiązanie Gminy w kwocie 53 995,39 zł z tytułu przejęcia przez jednostkę wykonanej przez podmiot gospodarczy kanalizacji deszczowej z terminem jego płatności w roku 2016. Powyższe świadczy o nierzetelności ksiąg rachunkowych i było sprzeczne z art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 24 września 1994 r. o rachunkowości. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Skarbnik – str. 27, 41-45, 54 i 55 protokołu kontroli.
3. Do ksiąg rachunkowych organu wprowadzono:
- dochody uzyskane przez gminne jednostki oświatowe (2) w łącznej kwocie 188 707,08 zł w IV kwartale 2015 r. i 13 633,40 zł w I kwartale 2016 r. (konta 222 Rozliczenie dochodów budżetowych i 133 Rachunek budżetu),

- przekazane z budżetu środki na pokrycie wydatków ww. jednostek w łącznej kwocie 188 707,08 zł w IV kwartale 2015r. i 13 633,40 zł w I kwartale 2016 r. (konta: 223 Rozliczenie wydatków budżetowych i 133 Rachunek budżetu),

pomimo braku kasowego wykonania ww. operacji za pośrednictwem rachunku bankowego. Powyższe było niezgodne z obowiązującymi jednostką zasadami dokonywania zapisów na kontach:

- 133 Rachunek budżetu – operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu,
- 222 Rozliczenie dochodów budżetowych – przelewów dochodów budżetowych na rachunek budżetu,
- 223 Rozliczenie wydatków budżetowych – środków przelanych z rachunku budżetu na pokrycie wydatków jednostek budżetowych,

określonymi Planem kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, stanowiącym załącznik Nr 3 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.). Przyjęta metoda, pomimo braku kasowej realizacji dochodów i wydatków wskazywała na ich dokonanie, co zostało zaprezentowane w sporządzonych za poszczególne okresy sprawozdawcze własnych jednostkowych sprawozdaniach: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych, obejmujących swym zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową, jak i organ jednostki samorządu terytorialnego. Wskutek powyższego ww. sprawozdania, wbrew obowiązki wynikającemu z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119) zostały sporządzone nierzetelnie i nieprawidłowo pod względem merytorycznym. Za wskazane nieprawidłowości z zakresu rachunkowości odpowiedzialność ponosi Skarbnik, zaś w pozostałym zakresie Wójt – str. 5 i 6 protokołu kontroli.

W wyniku ustaleń kontroli, w dniu 27 kwietnia 2016 r. Zespół Szkolno-Przedszkolny w Niechorzu na rachunek bieżący Gminy dokonał przelewu kwoty 13 633,40 zł, natomiast z rachunku bieżącego jednostki samorządu terytorialnego przekazano środki pieniężne w podanej wysokości na ww. samorządowej jednostki budżetowej.

4. Z powodu nieprawidłowej interpretacji zapisów umownych:
 - a) zobowiązania z tytułu ugód zawartych w dniu 1 grudnia 2015 r. (3) oraz aneksu z dnia 31 grudnia 2015 r. (1) z instytucją spoza sektora bankowego w sprawie restrukturyzacji jej wierzytelności ujęto w ewidencji konta 260-Zobowiązania finansowe wyłącznie w wartości restrukturyzowanej należ-

ności głównej, bez zwiększenia jej o wartość 688 688,01 zł zrestrukturyzowanych kosztów związanych z poprzednimi umowami,

b) do ksiąg rachunkowych 2015 r. nie wprowadzono kosztów obsługi zadłużenia z tytułu umów zawartych w IV kwartale 2015 r. z instytucjami spoza sektora bankowego, przypadających do zapłaty w roku 2016 w łącznej kwocie 11 019 425,73 zł,

co świadczy o nierzetelności ksiąg rachunkowych i było sprzeczne z art. 24 ust. 2 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, za co odpowiedzialność ponosi Kierownik Referatu Budżetu i Finansów, a z nadzoru Skarbnik. Powyższe miało wpływ na nieprawidłową prezentację danych w sprawozdaniach sporządzonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.:

- w Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego wielkość przychodów została zaniżona o kwotę 688 688,01 zł (pkt a);
- w Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń jednostki samorządu terytorialnego zaniżono wielkość zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych o 688 688,01 zł (pkt a);
- w Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych zaniżono wartość zobowiązań ogółem o wielkość 11 019 425,73 zł (pkt b).

– str. 7-9 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli dokonano odpowiednich korekt zapisów w ewidencji księgowej zwiększając wartości zobowiązań z tytułu ww. umów i o wskazane wielkości skorygowano dane wykazane w sprawozdaniach Rb-NDS i Rb-Z.

Wymienione wyżej nieprawidłowości nie wyczerpują wszystkich negatywnych ustaleń zawartych w protokole kontroli. Część z nich nie została ujęta w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym z uwagi na ich mniejszy ciężar gatunkowy.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz podjęcie następujących działań:

I. W zakresie spraw finansowych, przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych, o koncesji na roboty budowlane oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym.

1. Zaciągania w imieniu Gminy kredytów krótkoterminowych wyłącznie w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego oraz w bankach wybranych w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.
2. Zaniechania udzielania pełnomocnictw do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

3. Zaciągania zobowiązań finansowych, w tym na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyłącznie w granicach upoważnień wynikających z uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.
4. Przestrzegania obowiązku zaciągania długoterminowych zobowiązań dłużnych z dostawcami tego rodzaju usług, wybranymi na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.
5. Zaniechania zaciągania zobowiązań finansowych z nierealnymi terminami ich zapłaty.
6. Przeprowadzania przez Skarbnika rzetelnej wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.
7. Zaciągania zobowiązań na realizację zadań inwestycyjnych wyłącznie do wysokości limitów wydatków, określonych w budżecie Gminy.
8. Dokonywania wydatków bieżących i inwestycyjnych z zachowaniem ich limitów, określonych uchwałą budżetową w ramach upoważnień udzielonych organowi wykonawczemu przez Radę Gminy.
9. W trakcie realizacji przez jednostkę programu postępowania naprawczego ograniczenia wydatków wyłącznie do ponoszonych na realizację obligatoryjnych zadań własnych.
10. Dokonywania wydatków ze środków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
11. Zaniechania finansowania z budżetu Gminy zadań niebędących zadaniami własnymi jednostki samorządu terytorialnego.
12. Dokonywania spłaty zobowiązań dłużnych, w tym o charakterze pożyczek w terminach ustalonych zawartymi umowami.
13. Zaniechania zawierania umów na spłatę zobowiązań dłużnych powodujących kapitalizację odsetek.
14. Przestrzegania obowiązku dokonywania wydatków na zapłatę zobowiązań publiczno-prawnych zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie.
15. Zapewnienia środków finansowych na rachunku bankowym jednostki w celu terminowego regulowania zobowiązań Gminy.
16. Przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących umów o udzielenie koncesji budowlanej.
17. Podjęcia skutecznych działań w celu weryfikowania danych przekazanych przez szkoły publiczne do bazy danych systemu informacji oświatowej, będących podstawą naliczenia części oświatowej subwencji ogólnej na rok następny, w zakresie ich kompletności, poprawności i zgodności ze stanem faktycznym.

18. Opracowania i wdrożenia przepisów wewnętrznych, określających zasady i terminy weryfikowania danych przekazanych przez szkoły publiczne do bazy danych systemu informacji oświatowej.

II. W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości

1. Zaprzestania ewidencjonowania wadów wniesionych przez uczestników przetargów zorganizowanych w celu zbycia nieruchomości gminnych jako dochody jednostki samorządu terytorialnego przed zawarciem umów nabycia tych nieruchomości i zaliczeniem wniesionych wadów na poczet ich ceny.
2. Zachowania staranności przy wprowadzaniu do ksiąg rachunkowych jednostki osiągniętych przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami.
3. Rzetelnego ewidencjonowania zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych.
4. Wprowadzania do ksiąg rachunkowych w postaci zapisu wszystkich operacji, które wystąpiły w okresie sprawozdawczym.
5. Dokonywania zapisów na kontach 222-Rozliczenie dochodów budżetowych, 223-Rozliczenie wydatków budżetowych i 133-Rachunek budżetu z zachowaniem zasad określonych szczególnymi zasadami rachunkowości, obowiązującymi jednostki budżetowe.
6. Przestrzegania obowiązku dokonywania w księgach rachunkowych zapisów odzwierciedlających stan rzeczywisty.

Wyrażam przekonanie, że przeprowadzone czynności kontrolne oraz powyższe wnioski przyczynią się do poprawy gospodarowania środkami publicznymi.

Zgodnie z treścią przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Izby, za moim pośrednictwem, zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, dotyczących zarzutów naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie w niniejszym wystąpieniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania tego wystąpienia.

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o powiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania.


 PRZES
 Regionalnej Izby Obrachunkowej
 w Szczecinie
 Bogusław Staszewski

Do wiadomości

Agnieszka Tasarz
 Przewodnicząca
 Rady Gminy Rewal