



Kielce, dnia 22 lipca 2021 roku

WK.60.21.2021

Pan Paweł Marwicki
Burmistrz Miasta i Gminy Łagów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w związku z § 4 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania² przeprowadziła w okresie od dnia 15 kwietnia do dnia 27 maja 2021 r. w Urzędzie Miasta i Gminy w Łagowie doraźną kontrolę gospodarki finansowej **Gminy Łagów**. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 27 maja 2021 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy Łagów. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

1. W 2019 i 2020 roku zaciągnięto zobowiązania z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową, gdyż przekroczone limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na pokrycie deficytu budżetowego, tj.:
 - a) na dzień 31.12.2019 r. oraz na dzień 31.12.2020 r. nie spłacono zobowiązań z tytułu kredytów w rachunku bieżącym zaciągniętych na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu:
 - na podstawie umowy nr 4/JST/19 z dnia 28.02.2019 r. ze zmianami wprowadzonymi aneksem nr 1 z dnia 28.03.2019 r. Na dzień 31.12.2019 r. zobowiązanie z ww. tytułu wynosiło 757.987,97 zł (WB nr 252 z dnia 31.12.2019 r.) – saldo ujemne rachunku budżetu;
 - na podstawie umowy nr 1/JST/20 z dnia 31.12.2019 r. ze zmianami wprowadzonymi aneksem nr 1 z dnia 07.08.2020 r. Na dzień 31.12.2020 r. zobowiązanie z ww. tytułu wynosiło 4.999.536,53 zł (WB nr 256 z dnia 31.12.2020 r.) – saldo ujemne rachunku budżetu.Niespłacenie kredytu wg stanu na koniec roku stanowiło przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań, jak również zaciągnięcie zobowiązania z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2317, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz.U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1747

Kredyty zaciągnięte na sfinansowanie przejściowego deficytu powinny być spłacone do końca roku budżetowego, a obowiązujące zasady wykonania budżetu, nie przewidują możliwości wystąpienia ujemnego salda na rachunku budżetu.

- b)** w dniu 27.12.2019 r. zawarto z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym umowę o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu nr 197/2019/MFIZ/ZD, w której Fundusz zobowiązał się do zrestrukturyzowania zadłużenia poprzez przejęcie obowiązku spłaty długu i spłatę zadłużenia w kwocie 5.216.241,98 zł. Do przedmiotowej umowy zawarto w dniu 31.12.2019 r. porozumienie nr 197/2019/MFIZ/POR w sprawie restrukturyzacji zobowiązań. Zaciągając powyższe zobowiązanie nie uzyskano opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach o możliwości jego spłaty. Ponadto zawierając przedmiotową umowę wraz z porozumieniem przekroczono zakres upoważnienia określony uchwałą budżetową, gdyż w uchwale budżetowej na 2019 rok (uchwała nr IV/31/18 Rady Miejskiej z dnia 28 grudnia 2018 r.) wraz z dokonanymi w trakcie roku zmianami nie były planowane limity na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu Gminy;
- c)** w dniu 30.11.2020 r. zawarto z BFF Polska S.A. umowę pożyczki nr 211237180331120, na podstawie której Spółka udzieliła Gminie pożyczki w kwocie 2.000.000,00 zł, z terminem spłaty do dnia 28.12.2020 r. Na dzień 31.12.2020 r. zobowiązanie w kwocie 2.000.000,00 zł nie zostało spłacone i stanowiło sfinansowanie deficytu 2020 roku, pomimo że w uchwale budżetowej na 2020 r. (uchwała nr XVIII/136/19 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2019 r.) wraz z dokonanymi w trakcie roku zmianami nie były planowane limity na sfinansowanie deficytu;
- d)** w dniu 30.06.2020 r. zawarto z BFF Polska S.A. umowę pożyczki nr 211237181320620 na kwotę 700.000,00 zł z przekroczeniem zakresu upoważnienia określonego uchwałą budżetową, gdyż przekroczono limit zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek zaciąganych na pokrycie deficytu budżetowego ustalony w uchwale Nr XVIII/136/19 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łagów na 2020 rok po zmianach wprowadzonych uchwałą Nr XXII/164/20 z dnia 31 marca 2020 r. W uchwale budżetowej (po zmianach) został ustalony limit na sfinansowanie przejściowego deficytu w kwocie 6.000.000,00 zł. Do dnia zawarcia ww. umowy Gmina zawarła z BFF Polska S.A. umowę nr 211237180650420 z dnia 29.04.2020 r. na podstawie której Spółka udzieliła Gminie pożyczki odnawialnej z limitem do kwoty 2.000.000,00 zł na okres do 30.11.2020 r. oraz z BS w Ostrowcu Świętokrzyskim umowę kredytu w rachunku bieżącym nr 1/JST/20, na podstawie której Bank udzielił Gminie kredytu w maksymalnej kwocie 4.000.000,00 zł na okres od dnia 01.01.2020 r. do dnia 31.12.2020 r.;

Nieprawidłowość narusza art. 91 ust. 1, w związku z art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

- 2.** Dokonano niedozwolonego finansowania budżetu Gminy w 2020 r., poprzez przelew środków z rachunku bankowego, na którym gromadzone były sumy depozytowe (konto 139) oraz z rachunku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (konto 133-4) i rachunków Funduszu Dróg Samorządowych (konto 130-9 i 130-11) na rachunek budżetu Gminy w kwocie ogółem 4.873.838,50 zł. Ponadto stwierdzono, iż w 2019 i 2020 r. dokonano finansowania wydatków ze środków części oświatowej subwencji ogólnej przeznaczonych na styczeń 2020 i 2021 r., która wpłynęła na rachunek budżetu odpowiednio w dniu 20.12.2019 r. w kwocie

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

575.099,00 zł oraz w dniu 21.12.2020 r. w kwocie 572.643,00 zł. Na sfinansowanie deficytu zaangażowano również środki niewykorzystanych w 2019 r. części dotacji celowych oraz środki niewykorzystanych w 2020 r. części dotacji celowych (kwota 340.068,56 zł) podlegających zwrotowi do budżetu państwa w styczniu roku następnego. W 2020 r. zaangażowano środki na wydatki w kwocie 5.786.550,06 zł.

Na dzień 31.12.2019 r. na sfinansowanie deficytu nieprawidłowo zaangażowano środki inne niż wymienione w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w kwocie ogółem 895.443,20 zł, a na dzień 31.12.2020 r. w kwocie ogółem 1.987.327,06 zł.

Nieprawidłowość narusza art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

3. W latach 2018-2020 Gmina zawierała z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym (KFIZ) z siedzibą w Warszawie oraz BFF Polska S.A. z siedzibą w Łodzi umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu w trybie art. 518 § 1 pkt 3 ustawy Kodeks cywilny (tzw. subrogacja) oraz porozumienia w sprawie restrukturyzacji zobowiązań, tj. w 2018 r. zawarto 2 umowy i 2 porozumienia, w 2019 r. – 10 umów i 10 porozumień oraz w 2020 r. – 3 umowy i 3 porozumienia. Z tytułu zawartych w latach 2018-2020 umów wraz z porozumieniami w sprawie restrukturyzacji zobowiązań Gmina poniosła w latach 2019-2020 wydatki w łącznej kwocie 381.638,03 zł na spłatę odsetek i prowizji. Nieprawidłowość narusza art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
4. W zakresie prawidłowości i rzetelności ewidencjonowania w księgach rachunkowych operacji związanych z obsługą kredytów i pożyczek stwierdzono, że ewidencja księgowa wg stanu na dzień 31.12.2019 r. oraz 31.12.2020 r. nie odzwierciedla rzeczywistego stanu zobowiązań finansowych Gminy, a w szczególności nie odzwierciedla stanu zobowiązań wobec BFF Polska S.A. i Komunalnego Funduszu Inwestycyjnego Zamkniętego. Powyższe powstało na skutek nierzetelnego ujmowania w ewidencji księgowej budżetu operacji gospodarczych dotyczących zawieranych z ww. podmiotami umów o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu wraz z porozumieniami w sprawie restrukturyzacji zobowiązań oraz zawieranych z BFF umów pożyczkowych, tj.:
 - a) operację wpływu w dniu 30.12.2019 r. na rachunek bankowy budżetu (konto 133-1) środków w kwocie 2.900.000,00 zł przekazanych przez KFIZ na podstawie umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu nr 197/2019/MFIZ/ZD tytułem spłaty kredytu bankowego w rachunku bieżącym (dotyczy umowy nr 4/JST/19 z dn. 28.02.2019 r.), stanowiących przychód podlegający ujęciu na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”, ujęto w ewidencji budżetu zapisem Wn 133-1 i Ma 901-5 „Dochody budżetu” pod treścią „księgowanie dochodu budżetu UG” oraz w ewidencji Urzędu zapisem Wn 130-40 „Rachunek bieżący jednostki – dochody z organu” i Ma 720-40 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych – przychodu z organu” pod treścią „księgowanie dochodu z ORGANU” wg następujących podziałek klasyfikacji budżetowej:
 - 010/01095/§0750: 1.050.000,00 zł,
 - 010/01095/§0770: 600.000,00 zł,
 - 756/75618/§0460: 500.000,00 zł,
 - 756/75618/§0910: 200.000,00 zł,
 - 756/75619/§0960: 300.000,00 zł,
 - 758/75814/§0970: 250.000,00 zł.

Zaksięgowanie przychodów z tytułu zaciągniętej pożyczki jako dochód powoduje, iż na koniec 2019 r. zawyżono dochody budżetowe oraz zaniżono przychody budżetowe i zobowiązania finansowe o kwotę 2.900.000,00 zł.

W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie Gminy za 2019 r. (korekta nr 1 z dnia 22.04.2020 r.) w kolumnie 3 „Wykonanie” wykazano dochody ogółem w kwocie 45.735.470,88 zł oraz wydatki ogółem w kwocie 43.389.207,37 zł, co daje nadwyżkę w kwocie 2.346.263,51 zł.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, faktyczna kwota dochodów wynosi 42.835.470,88 zł, co przy wydatkach na poziomie 43.389.207,37 zł, daje na koniec 2019 r. deficyt w kwocie 553.736,49 zł.

Ponadto uznając i ujmując środki te w Urzędzie na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” zawyżono kwotę przychodów w ewidencji księgowej, co spowodowało, iż w Rachunku zysków i strat Urzędu Miasta i Gminy za 2019 r. w poz. AVI. „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” wykazano przychody w kwocie zawyżonej o 2.900.000,00 zł;

- b)** na koncie 260-2-1-1 „Zobowiązania finansowe - pożyczka BFF do debetu” dokonywano zapisów ze wskazaniem podziałki klasyfikacji budżetowej dz. 756 rozdz. 75619 §094 „Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych” oraz zapisów, które nie wskazują w sposób jasny i zrozumiały na treść ekonomiczną danej operacji bądź wskazują na treść inną niż treść faktyczna tej operacji;
- c)** pod datą 31.12.2020 r. na podstawie dowodu PK nr 259 ujęto na stronie Ma konta 260-2-1-1 w korespondencji ze stroną Wn konta 240-6 „Pozostałe rozrachunki – mylne rozrachunki” kwotę 5.889,60 zł tytułem „doksięgowanie prowizji do umowy z dnia 30-11” oraz kwotę 900.000,00 zł tytułem „doksięgowanie pożyczki BFF”. W konsekwencji na dzień 31.12.2020 r. konto 260-2-1-1 wykazuje saldo 0,00 zł, natomiast konto 240-6 – niezgodne z treścią ekonomiczną saldo Wn w kwocie 905.889,60 zł, mimo że faktyczne zobowiązanie z tytułu pożyczki zaciągniętej w BFF Polska S. A. nr 211237180331120 z dnia 30.11.2020 r. wynosiło na dzień 31.12.2020 r. 2.000.000,00 zł i powinno wynikać z salda Ma kont zobowiązań gdyż faktycznie zobowiązanie to istniało;
- d)** pozostające na dzień 31.12.2019 r. saldo w rachunku bieżącym budżetu w kwocie 757.987,97 zł bezpodstawnie ujęto w księgach budżetu pod datami 31.03, 30.06 i 30.09.2020 r. zapisem Wn 133-1 „Rachunek budżetu” i Ma 134-1-1-9 „Kredyty bankowe - kredyt/debet na rachunku bieżącym” tytułem „księgowanie salda na koniec 31.12.2019 r. z rachunku bieżącego”. W konsekwencji na dzień 31.03, 30.06 i 30.09.2020 r. nie zachodzi zgodność pomiędzy ewidencją księgową konta 133-1 a saldem końcowym wykazanym w wyciągach bankowych do rachunku budżetu nr 63 z dnia 31.03.2020 r., nr 126 z dnia 30.06.2020 r. i nr 192 z dnia 30.09.2020 r.;
- e)** w dniu 12.05.2021 r. na rachunek bankowy BFF Polska S.A. przelano z rachunku bankowego wydatków kwotę 14.795,14 zł w opisie przelewu wskazując „prowizja umowa pożyczki nr 211237180870421”, mimo że prowizja od pożyczki nr 211237180870421 została potrącona przez pożyczkodawcę z kwoty pożyczki udzielonej w dniu 29.04.2021 r. W konsekwencji operację ujęto w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 240-10 w korespondencji z kontem 130-1, zamiast zgodnie z treścią ekonomiczną spłaty pożyczki nr 211237180880221 dokonać z rachunku bankowego budżetu i operację ująć w ewidencji księgowej budżetu.

Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 2 oraz art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz zasady funkcjonowania ww. kont określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Polskiej⁵ oraz w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości.

5. W zakresie rzetelności i terminowości sporządzenia jednostkowych sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji Urzędu Miasta i Gminy stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- a) wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r. w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” w wierszu E2 „kredyty i pożyczki” nie wykazano zobowiązań finansowych w kwocie 2.900.000,00 zł oraz zobowiązań podlegających spłacie z wydatków w kwocie 860.418,57 zł, które powstały w związku z zawarciem w dniu 27.12.2019 r. z Komunalnym Funduszem Inwestycyjnym Zamkniętym (KFIZ) umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu nr 197/2019/MFIZ/ZD oraz w dniu 31.12.2019 r. porozumienia nr 197/2019/MFIZ/POR w sprawie restrukturyzacji zobowiązań. Zobowiązanie wobec KFIZ w kwocie 860.418,57 zł pierwotnie dotyczyło wymagalnych zobowiązań wobec wierzycieli Gminy, które zostały zrestrukturyzowane i spłacone na podstawie zawartej z KFIZ w dniu 27.12.2018 r. umowy o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu nr 168/2018/MFIZD/ZD. Zgodnie z przedmiotową umową Fundusz przejął obowiązek spłaty długu i spłatę zadłużenia w kwocie 3.060.418,57 zł na zasadach art. 518 § 1 pkt 3 Kodeksu cywilnego. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. umowy zobowiązanie w kwocie 3.060.418,57 zł obejmowało kwotę 860.418,57 zł, na którą składały się zobowiązania wobec kontrahentów, których termin płatności upłynął w 2018 r. Zobowiązanie wobec KFIZ, które powstało w związku z zawarciem ww. umowy nr 168/2018/MFIZD/ZD oraz porozumienia nr 168/2018/MFIZ/POR z dnia 28.12.2018 r. nie zostało spłacone zgodnie z postanowieniami porozumienia - w terminie do dnia 25.06.2019 r. i było restrukturyzowane przez okres 2019 roku zamiennie przez BFF Polska S.A oraz przez KFIZ. Poprzez zawieranie kolejnych umów o restrukturyzację zadłużenia i przejęcie długu wraz z porozumieniami przesunięto pierwotny termin spłaty zobowiązań w kwocie 860.418,57 zł, wynikający z zawartych z kontrahentami umów - z 2018 roku na styczeń 2020 roku, tj. doprowadzono do powstania zobowiązania o terminie płatności przekraczającym łącznie okres jednego roku. W konsekwencji zobowiązanie to stanowiło tytuł dłużny zaliczany do długu publicznego stosownie do art. 72 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 zaliczanych do państwowego długu publicznego⁶;
- b) wg stanu na koniec IV kwartału 2020 r. w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych”:

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku

⁶ Dz. U. Nr 298 poz. 1767

- w wierszu E2 „kredyty i pożyczki” nie wykazano zobowiązań finansowych w kwocie 2.000.000,00 zł, które powstały w związku z zawarciem w dniu 30.11.2020 r. z BFF Polska S.A. umowy pożyczki nr 211237180331120,
 - w wierszu E4 „wymagalne zobowiązania” nie wykazano wymagalnych zobowiązań w kwocie ogółem 13.111,28 zł, tj. w kwocie 6.066,80 zł za energię elektryczną wynikające z faktury VAT nr 074006002010507 z dn. 16.12.2020 r. w kwocie 7.044,48 zł za zakup i transport kruszywa z kopalni wraz z dowozem na plac PUK wynikające z f-ry VAT nr 45/ZP/20 z dn. 15.12.2020 r. Zobowiązania te zostały ujęte w sprawozdaniu Rb-28S Urzędu za 2019 r. jako zobowiązania niewymagalne wg podziałki 700/70005/4260 - 2.880,86 zł, 754/75412/4260 – 1.649,08 zł, 710/71095/4260 – 310,37 zł, 900/90003/4260 – 229,69 zł, 900/90015/4260 – 996,80 zł i 600/60017/4270 – 7.044,48 zł;
- c)** sprawozdanie wg stanu na koniec IV kwartału 2020 r. zostało sporządzone w dniu 18.02.2021 r., zamiast do dnia 01.02.2021 r.
- Powyższe narusza § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 ust. 4 wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 4 Instrukcji stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia oraz postanowienia zawarte w załączniku nr 7 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do ww. rozporządzenia.
- 6.** W zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- a)** w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Gminy na koniec 2019 r. (z dnia 20.02.2020 r.) w poz. „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” wykazano kwotę 66.363,50 zł, pomimo iż stan środków na rachunku budżetu na dzień 31.12.2019 r. wynosi minus 757.987,97 zł (saldo Ma konta 133 „Rachunek budżetu”). Tym samym w wierszu 2 „środki dotacji i subwencji przekazane w grudniu na styczeń” wykazać należało również 0,00 zł, bowiem kwota ta musi zawierać się w kwocie stanowiącej saldo rachunku budżetu na dzień 31.12.2020 r.
- Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸ oraz § 22 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia.
- b)** w sprawozdaniach Rb-NDS o nadwyżce/deficycie Gminy za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. (korekta nr 1 z dn. 22.04.2020 r.) oraz do dnia 31 grudnia roku 2020 (korekta nr 2 z dn. 9.03.2021 r.) wykazane dane w zakresie przychodów i rozchodów nie odpowiadają zapisom w ewidencji księgowej, bowiem z ewidencji 2019 r. wynika kwota przychodów 21.029.919,10 zł i rozchodów 20.917.977,73 zł, podczas gdy w sprawozdaniu za 2019 r. wykazano 20.959.366,16 zł i 20.847.424,79 zł; natomiast z ewidencji księgowej 2020 rok wynika kwota przychodów 18.699.536,53 zł i rozchodów 11.430.418,76 zł, podczas gdy w sprawozdaniu za 2020 r. wykazano 17.606.834,53 zł i 10.468.092,19 zł, a w szczególności:

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

- w 2019 r. Gmina uzyskała przychody z tytułu zwrotu (spłaty) pożyczki w kwocie 70.552,94 zł (Wn 133 i Ma 250) oraz dokonała rozchodów z tytułu udzielonych pożyczek w kwocie 274.891,54 zł (Wn 250 i Ma 133, natomiast w sprawozdaniu Rb-NDS Gminy za 2019 r. nie wykazano przychodów z ww. tytułu, wykazano rozchody z tytułu udzielonych pożyczek w nieprawidłowej kwocie 204.338,60 zł, która stanowi saldo konta 250 „Należności finansowe” na dzień 31.12.2019 r.

Ponadto ewidencja księgowa w jednostce nie jest prowadzona w sposób umożliwiający prawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-NDS, bowiem z ewidencji wynikają obroty konta 260-2-1-1, które nie były prezentowane w sprawozdaniu, tj. 3.600.000,00 zł

Ewidencja księgowa nie odzwierciedla stanu faktycznego, przekładając się tym samym na nierzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-NDS Gminy w zakresie przychodów i rozchodów, co obrazuje poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Dane wg ustaleń kontroli za 2019 r. (zł)	Różnica do sprawozdania Rb-NDS	Dane wg ustaleń kontroli za 2020 r. (zł)	Różnica do sprawozdania Rb-NDS
	ROK 2019		ROK 2020	
DOCHODY OGÓŁEM	42.835.470,88	2.900.000,00	43.925.640,65	0,00
WYDATKI OGÓŁEM	43.389.207,37	0,00	50.147.536,23	0,00
NADWYŻKA (+)/DEFICYT (-)	(-) 553.736,49	2.900.000,00	(-) 6.221.895,58	0,00
PRZYCHODY OGÓŁEM	23.929.919,10	(-) 2.970.552,94	19.606.834,53	(+) 2.000.000,00
ROZCHODY OGÓŁEM	20.917.977,73	(+) 70.552,94	13.368.092,19	(+) 2.900.000,00

Powyższe narusza § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

7. W bilansie z wykonania budżetu Gminy za 2019 r. (z dn. 31.03.2020 r.) w kolumnie „Stan na koniec roku bieżącego” w Aktywach w poz. I.1.1 „Środki pieniężne budżetu” wykazano kwotę 2.302.960,00 zł zamiast 0,00 zł, bowiem na rachunkach budżetu na dzień 31.12.2019 r. widniał debet w kwocie 757.987,97 zł, a kwota 2.302.960,00 zł dotyczyła środków pieniężnych otrzymanych w ramach Funduszu Dróg Samorządowych, które zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu (konto 130) i zgodnie z treścią ekonomiczną wykazano w bilansie Urzędu za 2019 r. po stronie Aktywów w poz. B.III.2 „Środki pieniężne na rachunkach bankowych”. W ewidencji budżetu kwota ta została ujęta na koncie 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” i winna być wykazana w wierszu II „Należności i rozliczenia” w poz. II.2 „Należności od budżetów”.

Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2020 r. i bilansu Urzędu Miasta i Gminy za 2020r. – w bilansie Gminy w poz. I.1.1 wykazano środki pieniężne w kwocie 26.969,00 zł, pomimo debetu na rachunku budżetu; kwota ta została wykazana również w bilansie Urzędu w poz. B.III.2.

Nieprawidłowość narusza § 23 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., w związku ze wzorem sprawozdania określonym załącznikiem nr 7 do ww. rozporządzenia oraz art. 4 ust. 2 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

- 8.** W zakresie zaciągania przez Burmistrza zobowiązań ustalono, iż:
- a)** w dniu 19.11.2020 r. zawarto umowę o świadczenie usług doradztwa o obniżenie kosztów odsetkowych za wynagrodzeniem określonym jako kwota stanowiąca równowartość obniżonych kosztów odsetkowych dla pierwszego okresu 12 miesięcznego, w stosunku do warunków wynikających z oferty o refinansowanie, którą uzyskała Gmina we własnym zakresie. Z faktury nr FV/3/1/2021 z dn. 18.01.2021 r. wynika kwota wynagrodzenia 154.031,67 zł. Plan finansowy w podziałce 750/75023/§4300 na dzień zawarcia umowy wyniósł 505.200,00 zł, wykonanie 467.999,48 zł. Przyjmując ww. kwotę wynagrodzenia, Burmistrz dokonał zaciągnięcia zobowiązania ponad kwotę określoną w budżecie Gminy na 2020 r. Przekroczenie na dzień zawarcia umowy, tj. 19.11.2020 r. wyniosło co najmniej kwotę 116.831,15 zł.
- b)** w dniu 10.12.2020 r. zawarto umowę w sprawie przygotowania i przeprowadzenia emisji obligacji za wynagrodzeniem określonym jako 0,5% łącznej wartości nominalnej wyemitowanych obligacji na kwotę 10.100.000,00 zł, co daje wynagrodzenie w kwocie 50.500,00 zł. Plan finansowy w podziałce 750/75023/§4300 na dzień zawarcia umowy wyniósł 518.900,00 zł, wykonanie 484.270,03 zł. Burmistrz dokonał zaciągnięcia zobowiązania ponad kwotę określoną w budżecie Gminy na 2020 r. Przekroczenie na dzień zawarcia umowy, tj. 10.12.2020 r. wyniosło co najmniej kwotę 15.870,03 zł.
Nieprawidłowość narusza art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ustawy o finansach publicznych.
- 9.** Umowa z dnia 19.11.2019 r. o świadczenie usług doradztwa w obniżeniu kosztów odsetkowych nie określa kwoty nominalnej wynagrodzenia należnego wykonawcy za wykonanie przedmiotu tejże umowy. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponadto brak określenia wartości nominalnej wynagrodzenia w umowie uniemożliwia ustalenie, czy zaciągnięte przez Burmistrza zobowiązanie mieściło się w granicach planu wydatków Urzędu, bowiem stosownie do art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153.
Natomiast zgodnie z art. 261 ustawy o finansach publicznych kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań w imieniu jednostki sektora finansów publicznych ograniczony jest wielkością wydatków zaplanowanych w budżecie. Plan ten stanowi limit zarówno wydatków jak i zobowiązań, którego nie można przekraczać.
- 10.** Gmina w 2020 r. wielokrotnie występowała do kontrahentów z prośbą o zmianę terminu płatności wynikającego z faktur zakupu, co w konsekwencji obciąża budżet roku kolejnego. Ogółem kwota wynikająca z faktur, dla których przesunięto termin zapłaty wg stanu na koniec 2020 roku wynosi 27.305,02 zł. Przesuwając pierwotne terminy płatności z grudnia 2020 r. na

styczeń 2021 r. przekroczone upoważnienie do zaciągania zobowiązań. Nieprawidłowość narusza art. 44 ust. 3 pkt 3 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

- 11.** W zakresie terminowości spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek ustalono następujące nieprawidłowości:
- a)** spłaty części 4 raty kredytu długoterminowego zaciągniętego w BS Ostrowiec Świętokrzyski na podstawie umowy o kredyt nr 7/JST/19, w wysokości 12.394,00 zł dokonano w dniu 05.01.2021 r. zamiast zgodnie z harmonogramem spłat do dnia 31.12.2020 r.;
 - b)** do dnia 28.12.2020 r. nie dokonano spłaty zobowiązań w kwocie 2.000.000,00 zł powstałych na skutek zawarcia w dniu 30.11.2020 r. z BFF Polska S.A. umowy pożyczki nr 211237180331120. Zobowiązanie zostało potrącone z pożyczki nr 211237181001220 zawartej z BFF Polska S. A. w dniu 4.01.2021 r.;
 - c)** w dniu 12.05.2021 r. zamiast do dnia 30.04.2021 r., poprzez zapłatę kwoty 14.795,14 zł, dokonano całkowitej spłaty pożyczki zaciągniętej w BFF Polska S.A. na podstawie umowy nr 211237180880221 z dnia 25.02.2021 r.
Nieprawidłowość narusza postanowienia zawartych umów kredytowej i pożyczkowych.
- 12.** Wydatki z tytułu prowizji od zawieranych w latach 2019-2020 porozumień z KFIZ i BFF oraz wydatki z tytułu prowizji od pożyczek zaciąganych w BFF w kwocie ogółem 188.703,00 zł klasyfikowano do działu 750 „Administracja publiczna”, rozdziału 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”, §4300 „Zakup usług pozostałych”, zamiast do działu 757 „Obsługa długu publicznego”, rozdziału 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki” i §8040 „Obsługa zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy”, co narusza zasady klasyfikacji działów, rozdziałów i paragrafów wydatków określone w załączniku nr 1, nr 2 i nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁹.

Ustalenia niniejszej kontroli dowodzą, że Burmistrz Miasta i Gminy Łągów nie realizuje w bieżącej działalności jednostki uprzednio wydanych wniosków pokontrolnych z przeprowadzonych przez tę Izbę kontroli w latach 2018 – 2019.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości Gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Łągów poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Burmistrz oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz, jako organ wykonawczy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Miasta i Gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Burmistrzu (kierowniku jednostki), zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

- 1.** Zaciągnięte kredyty krótkoterminowe, w tym kredyt w rachunku budżetu, spłacać do końca roku budżetowego, zapewniając przestrzeganie wymogu określonego w art. 89 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
- 2.** Zobowiązania z tytułu kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych zaciągać w ramach upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej, stosownie do art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
- 3.** Przestrzegać, aby suma zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego z wyemitowanych papierów wartościowych nie przekraczała limitów określonych w uchwale budżetowej, stosownie do art. 91 ust. 1, w związku z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
- 4.** Zaprzestać angażowania w wykonanie wydatków budżetu środków gromadzonych na rachunku sum depozytowych, rachunku Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i rachunków Funduszu Dróg Samorządowych oraz środków z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej w grudniu na styczeń roku następnego roku budżetowego i środków niewykorzystanych części dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa w styczniu roku następnego, mając na uwadze, że finansowanie deficytu budżetowego może następować wyłącznie środkami wymienionymi w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
- 5.** Księgi rachunkowe prowadzić rzetelnie, aby zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty, stosownie do art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości. Zdarzenia gospodarcze ujmować w księgach rachunkowych i wykazywać w sprawozdaniach finansowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

6. W ewidencji budżetu na koncie 133 „Rachunek budżetu” dokonywać zapisów wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, zachowując zgodność zapisów między jednostką a bankiem, stosownie do zasad funkcjonowania kont rachunków bankowych określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
7. Sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁰. W sprawozdaniu Rb-Z wykazywać dane zgodnie z zasadami określonymi w Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 8 do ww. rozporządzenia.
8. Przestrzegać terminów określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, stosownie do § 8 ust. 2 pkt 2 tego rozporządzenia, w zakresie sporządzania kwartalnych sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.
9. Przyjąć i stosować rozwiązania zapewniające prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych poprzez wykazywanie w nich danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w sposób określony w Instrukcji sporządzania sprawozdań, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w szczególności:
 - a) w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-NDS w dochodach budżetu nie uwzględniać przychodów z tytułu zaciągniętych pożyczek,
 - b) w sprawozdaniu w Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego w poz. „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” oraz w poz. „środki dotacji i subwencji przekazane w grudniu na styczeń” wykazywać rzeczywisty stan środków na rachunku budżetu j.s.t. na podstawie dowodów bankowych, zgodnych z zapisami księgowości banku, stosownie do § 22 ust. 1 „Instrukcji sporządzania sprawozdań...,” stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia,
 - c) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie Gminy wykazywać prawidłowe kwoty przychodów i rozchodów.
10. Operacje gospodarcze ujmować w bilansie z wykonania budżetu Gminy zgodnie z ich treścią ekonomiczną, w zakresie ustalonym we wzorze tego sprawozdania stanowiącym załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., stosownie do § 23 ust. 4 tego rozporządzenia, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
11. Zobowiązania pieniężne zaciągać do wysokości kwot wydatków określonych uchwałą budżetową oraz w zatwierdzonym planie finansowym, stosownie do art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2396, dalej rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

12. Przy zawieraniu umów na świadczenie usług określać wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy w celu umożliwienia ustalenia, czy zobowiązania wynikające z umowy mieszczą się w planach finansowych jednostki w okresie realizacji mając na uwadze przepisy art. 44 ust. 3, art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.
13. Zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań (dokonywanie wydatków), stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz zaprzestać aneksowania terminów płatności na skutek czego istnieje obowiązek zapłaty odsetek, prowizji.
14. Spłat rat zobowiązań finansowych dokonywać w terminach wynikających z harmonogramów spłat określonych w zawartych umowach.
15. Prawidłowo stosować w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości klasyfikację wydatków określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w szczególności zgodnie z opisem zawartym w części pierwszej niniejszego wystąpienia.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Burmistrza zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Zbigniew Rękas

Do wiadomości:

Rada Miejska w Łagowie