



UCHWAŁA NR 27/72/2022
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 7 września 2022 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 8/ Radosław Hrychorczuk |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Aneta Jakubczak |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Magdalena Budziarek | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Bogusław Wenus | 14/ Anna Adamczewska |

po rozpatrzeniu w dniu 7 września 2022 r. zastrzeżeń złożonych w dniu 18 sierpnia 2022 r. przez Marszałka Województwa Łódzkiego do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 sierpnia 2022 roku znak: WK-602/29/2022, działając na podstawie art. 25b ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 2019 r., poz. 2137 z późniejszymi zmianami)

uchwała, co następuje:

- 1) uwzględnić się zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 6 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym o treści: "Ewidencji operacji gospodarczej (finansowej) polegającej na potrąceniu wzajemnych wierzytelności o charakterze cywilnoprawnym dokonywać z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego",
- 2) oddać się zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 7 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym o treści: "Zaciągając kredyty i pożyczki przestrzegać art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego".

Uzasadnienie

W dniu 3 sierpnia 2022 roku, w wyniku kontroli prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi w Województwie Łódzkim zostały skierowane do kontrolowanej jednostki wnioski w wystąpieniu pokontrolnym. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych jednostce skontrolowanej przysługuje prawo składania zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych. W dniu 18 sierpnia 2022 r. Marszałek Województwa Łódzkiego pismem o sygnaturze: KAV.1710.5.2021 zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.

W zakresie zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 6 Kolegium Izby postanowiło uwzględnić zastrzeżenie. Wniosek pokontrolny dotyczył wymogu dokonywania ewidencji operacji gospodarczej (finansowej) polegającej na potrąceniu wzajemnych wierzytelności o charakterze cywilnoprawnym z uwzględnieniem wymogów zawartych w części pierwszej wystąpienia pokontrolnego. Część pierwsza wystąpienia opisywała ewidencję operacji finansowej polegającej na ujęciu w księgach rachunkowych potrącenia kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy nr 59/2020 z dnia 12 października 2020 roku. Przypis należności z tego tytułu ujęto na kontach: Wn 221, Ma 760 wraz z klasyfikacją budżetową dział 851, rozdział 85195, § 095. Operację przekazania środków z rachunku wydatków na rachunek dochodów ujęto na kontach: Wn 201, Ma 130 (rachunek wydatków) wraz z klasyfikacją budżetową dział 851, rozdział 85195, § 4217 i § 4219 oraz na kontach: Wn 130 (rachunek dochodów), Ma 221 wraz z klasyfikacją budżetową dział 851, rozdział 85195, § 095. Z uwagi na niepieniężny (bezprzepływowy) charakter dokonanego potrącenia, należało pominąć konto zespołu pierwszego, a samego rozliczenia dokonać wyłącznie między kontami rozrachunkowymi. Zdaniem kontrolującego pozwoliłoby to na rzetelne zaprezentowanie operacji zgodnie z jej przebiegiem i naturą wynikającą z treści ekonomicznej. W protokole kontroli powołano się na zapis art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Z tym stanowiskiem nie zgadza się Województwo Łódzkie uznając, że operacje finansowe dotyczące w.w. naliczonych kar umownych księgowane były prawidłowo. W zastrzeżeniach pokontrolnych podnosi argumenty dotyczące istoty kar umownych uregulowanych w Kodeksie cywilnym, dwóch możliwości uregulowania (w zależności od treści umowy z kontrahentem) należności z tytułu kar umownych m.in. poprzez potrącenia kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy. Podkreślono również specyfikę regulacji prawnych dotyczących jednostek sektora finansów publicznych zwłaszcza wynikającą z art. 254 pkt 1 i art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Składający zastrzeżenia podniósł również argument, że zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten określa fundamentalną zasadę finansowania działalności jednostki budżetowej, tj. zasadę rozdzielczości dochodów i wydatków, a tym samym bezwzględną konieczność odprowadzenia całości dochodów zgromadzonych przez jednostkę budżetową do właściwego budżetu. Składający zastrzeżenia na poparcie swojego poglądu, powołał się na liczne stanowiska innych regionalnych izb obrachunkowych.

Rozpatrując zgłoszone zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 6 Kolegium Izby podzieliło stanowisko Województwa Łódzkiego.

Kontrolujący słusznie w protokole kontroli powołuje się na zapis art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Księgi rachunkowe należy uznać za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Elementem stanu rzeczywistego jest także specyfika jednostki budżetowej wynikająca z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Niepieniężny charakter uregulowania należności z tytułu kar umownych (potrącenie) nie może przesądzić o sposobie ewidencjonowania operacji finansowych.

Kara umowna, zdaniem Kolegium Izby, stanowi dochód jednostki niezależnie od sposobu jej uzyskania (zapłata lub potrącenie z wynagrodzenia wykonawcy). Należy ją w pełnej wysokości ująć w księgach rachunkowych, a w konsekwencji w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów jednostki budżetowej. Taki sposób podejścia do problemu kar umownych przesądza o sposobie jej księgowania. Jednostka budżetowa, uzyskane dochody z tytułu kar umownych, winna odprowadzić na rachunek dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego stosownie do regulacji prawnej wynikającej z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wobec powyższego Kolegium Izby uwzględniło zastrzeżenia zgłoszone do wniosku pokontrolnego nr 6.

W zakresie zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 7 Kolegium Izby postanowiło oddalić zastrzeżenie. Inspektorzy kontroli dokonując weryfikacji postanowień zawartej przez Województwo Łódzkie w dniu 13 czerwca 2018 r. umowy nr 2018/21/BSP o udzielenie kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym, wskazali, że stosownie do postanowień § 7 ust. 2 i 3 przedmiotowej umowy, spłata kredytu miała następować automatycznie z bieżących wpływów na rachunek bieżący. Kredytobiorca (Województwo Łódzkie) oświadczył też, że upoważnia bank do obciążenia rachunku bieżącego kwotą z tytułu spłaty odsetek od kredytu, a bank miał zaliczać na spłatę kredytu wszystkie środki jakie wpłyną na rachunek bieżący, w dniu ich wpływu. Zdaniem kontrolujących powyższe zapisy umowne stoją w sprzeczności z art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), który wyklucza udzielanie pełnomocnictw instytucjom finansowym do obciążania rachunku jednostki samorządu terytorialnego spłatami związanymi z zabezpieczeniem kredytu, czy pożyczki.

W efekcie we wniosku pokontrolnym nr 7 zalecono: *Zaciągając kredyty i pożyczki przestrzegać art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym – w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.*

Składający zastrzeżenia, Marszałek Województwa Łódzkiego wskazał, że: *„Zapisy umowy Nr 2018/21/BSP z dnia 13 czerwca 2018 roku o udzielenie kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym, nie naruszają treści art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, ponieważ nie zostało w nich zawarte pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem bankowym w celu zabezpieczenia kredytu. W przypadku wskazanej wyżej umowy, udzielone pełnomocnictwo, określone w § 7 ust. 2 dotyczy jedynie upoważnienia Banku do obciążania rachunku bieżącego kwotą z tytułu odsetek i prowizji, a więc kosztami dotyczącymi zaciągnięcia kredytu, należnymi Bankowi w oparciu o zapisy § 4 i § 5 umowy, nie zaś do dysponowania rachunkiem bankowym Województwa i dokonywania na nim operacji finansowych w ramach zabezpieczenia udzielonego kredytu.”*

Kolegium rozpatrując zgłoszone zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 7, nie podzieliło stanowiska zaprezentowanego przez Województwo Łódzkie. Pomimo że zapisy § 7 ust. 2 i 3 umowy nr 2018/21/BSP z dnia 13 czerwca 2018 r. nie mówią wprost o pełnomocnictwie do dysponowania rachunkiem, to ich skutek jest identyczny, ponieważ bank ma dostęp do rachunku Województwa,

umożliwiający samodzielne pobranie rat kredytu w wyznaczonych terminach (automatycznie) oraz spłaty odsetek od kredytu, bez dyspozycji Jednostki (kredytobiorcy). Województwo ma ograniczone możliwości prawne zablokowania tych operacji. Należy zaznaczyć, że zgodnie ze sposobem spłaty kredytu jaki został określony w § 7 ust. 2 powyższej umowy, bank ma prawo automatycznie pobierać płatność z rachunku przypisanego do kredytu i zaliczać ją na poczet spłaty zobowiązania. Z powyższego wynika m.in., że zapisy dotyczące sposobu spłaty rat kapitałowych od kredytu naruszają faktycznie zasadę określoną w art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, w świetle której w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego. Omawiane ograniczenie obejmuje nie tylko dysponowanie podstawowym rachunkiem bankowym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, lecz także nie pozwala na dysponowanie w tym celu żadnym innym posiadany przez Jednostkę rachunkiem bankowym, bez względu na jego charakter prawny. Ustawodawca uznał, że środki pieniężne znajdujące się na rachunkach jednostek samorządu terytorialnego wymagają dodatkowego zabezpieczenia w celu ich ochrony i dla niezakłóconej realizacji zadań publicznych nałożonych na te jednostki.

Wobec powyższego Kolegium oddaliło zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 7.

Od niniejszej uchwały nie przysługują środki odwoławcze.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek