

Uchwała Nr I/108/2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 24 czerwca 2014 roku
w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zgierz
o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Zgierz za 2013 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz.1113 ze zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|----------------|
| 1. Anna Kaźmierczak | przewodniczący |
| 2. Ewa Śpionek | członek |
| 3. Iwona Kopczyńska | członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zgierz o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Zgierz za wykonanie budżetu roku 2013, formułując istotne zastrzeżenia zawarte w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 10 czerwca 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zgierz z dnia 5 czerwca 2014 roku w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Zgierz za 2013 rok. Wraz z uchwałą, Izbie doręczono opinię Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu gminy Zgierz za 2013 rok. Protokół z posiedzenia Komisji Rewizyjnej oraz lista obecności Radnych, doręczona została Izbie w dniach: 10 czerwca (lista obecności) oraz 12 czerwca (protokół z posiedzenia).

Z treści nadesłanych dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna rozpatrzyła wykonanie budżetu 2013 roku porównując go z wynikami kontroli budżetu, jakich dokonała w ciągu roku. Wnioski z przeprowadzonej analizy Komisja zamieściła w opinii Komisji Rewizyjnej dotyczącej sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Zgierz z 2013 roku. W przedłożonej opinii, Komisja Rewizyjna w trzynastu punktach wskazała zakres dokonanej oceny budżetu. I tak Komisja Rewizyjna przeanalizowała dochody i wydatki - zarówno w zakresie wykonanych wielkości, jak i poziomu realizacji dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych wielkości budżetu - przychody i rozchody, wynik budżetu, poziom zadłużenia oraz skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, skutki udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień z podatków.

Na podstawie przedstawionych przez Komisję Rewizyjną dokumentów Skład Orzekający stwierdził, że Komisja Rewizyjna w części wypełniła obowiązek wynikający z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Z dokumentów nie wynika bowiem jednoznacznie, żeby Komisja rozpatrywała informację o stanie mienia komunalnego, oraz sprawozdanie finansowe, na które składają się: bilans z

wykonania budżetu, łączny bilans obejmujący dane wynikające z bilansów samorządowych jednostek budżetowych, łączny rachunek zysków i strat obejmujący dane wynikające z rachunków zysków i strat samorządowych jednostek budżetowych, łączne zestawienie zmian w funduszu obejmujące dane wynikające z zestawień zmian w funduszach samorządowych jednostek budżetowych. Natomiast stosownie do zapisów art. 270 ust.2 ustawy o finansach publicznych wynika, że Komisja Rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o której mowa w art.267 ust.1 pkt 3.

Nadto z opisu głosowania zawartego w protokole z posiedzenia Komisji Rewizyjnej wynika, że *„Po przeprowadzonej analizie poddano pod głosowanie treść „Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Zgierz za 2013 r. W głosowaniu wzięło udział 3 członków Komisji. Za przyjęciem Sprawozdania głosowało 1 członków, za odrzuceniem 2 członków, wstrzymujących się 0 członków”*. Zatem w jednym głosowaniu wzięto pod uwagę 2 wnioski (za przyjęciem i za odrzuceniem), co zdaniem Składu nie pozwala jednoznacznie ustalić jaki wniosek poddano pod głosowanie. W rezultacie, nie sposób ustalić jaki jest wynik głosowania w tym zakresie.

Analizując zarzuty Komisji Rewizyjnej, uzasadniające negatywną ocenę wykonania budżetu roku 2013 Skład Orzekający ustalił, co następuje:

W punkcie drugim i trzecim opinii, Komisja Rewizyjna wypowiedziała się co do poziomu wykonania wydatków majątkowych, wskazując (w punkcie drugim, zdaniu trzecim) że *„Brak wykonania planowanych wydatków majątkowych skutkuje ograniczeniem realizacji inwestycji, odkładanie kolejnych na późniejsze lata, co bezpośrednio wpływa na niezadowolenie mieszkańców”*. Z kolei w punkcie trzecim (zdaniu drugim) Komisja Rewizyjna wskazała, że wykonanie inwestycji w kwocie 2.471.407,20 zł stanowiło 70,90% zaplanowanych w budżecie wydatków inwestycyjnych. Zważywszy na ustalenia dokonane przez Komisję, Skład Orzekający zauważa, że przy ocenie realizacji zadań inwestycyjnych Komisja winna uwzględnić rzeczowy oraz finansowy zakres wykonania każdego zadania zaplanowanego w budżecie. Z przedłożonego dokumentu, jak również z protokołu posiedzenia Komisji nie wynika, żeby Komisja dokonała takiej analizy. Zatem Komisja nie dokonała faktycznej weryfikacji i oceny realizacji zadań inwestycyjnych w 2013 roku. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że przyczyny niepełnego wykonania tych zadań opisane zostały w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu roku 2013 a część nie w pełni zrealizowanych w 2013 roku zadań została przyjęta przez Radę Gminy do budżetu roku 2014.

Uzasadnieniem do negatywnej oceny wykonania budżetu 2013 roku była także kwestia przesunięcia z wydatków majątkowych kwoty 203.200 zł na wydatki bieżące tj. na pokrycie kosztów sądowych, bez zgody Rady, co w ocenie Komisji Rewizyjnej było niedopuszczalne i stanowi przesłanki do zawiadomienia Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych jako naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zdaniem Komisji Rewizyjnej obniżenie wydatków majątkowych przy tak trudnej sytuacji budżetu gminy jest naganne. Nadto Komisja wskazała, że *„płatność ta bezpośrednio wynika z zaniedbań Wójta gdyż dopuścił do niewykonania właściwego procesu zamówień publicznych związanego z zakupem wozu dla OSP, co spowodowało znaczące koszty związane z zapłatą kar, odsetek i opłat sądowych” i w ocenie Komisji Rewizyjnej czyn ten stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych w świetle art.16 ust.1 i 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Mając na względzie wskazane przez Komisję Rewizyjną przesłanki naruszenia ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i przypisanie Wójtowi Gminy odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w związku z dokonaniem zmiany w budżecie bez zgody Rady oraz niewykonaniem zobowiązania skutkującego zapłatą kar i odsetek, Skład Orzekający podkreśla, że organem właściwym w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który może tę odpowiedzialność przypisać osobie obwinionej i ewentualnie ją ukarać, jest wyłącznie Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

W kwestii dokonania przez Wójta Gminy Zgierz zmiany w budżecie 2013 roku - polegającej na zmniejszeniu wydatków majątkowych o kwotę 203.200 zł, następnie zwiększeniu o tę kwotę wydatków bieżących, i w konsekwencji dokonanie płatności związanej z wykonaniem wyroku sądu, Skład Orzekający wskazuje na brzmienie art.256 ustawy o finansach publicznych. Z przepisu tego wynika bowiem, że wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel, ale odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub rezerw celowych. W świetle postanowień przytoczonego art.256 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy może dokonać wydatku wynikającego z wyroku sądu, mimo braku limitów w planie finansowym, ale powoduje to obowiązek dokonania późniejszych zmian w planie, sankcjonujących te wydatki. Przepisy nie określają w jakim terminie taka zmiana powinna nastąpić, należy więc przyjąć, że jej wprowadzenie powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. W takiej sytuacji organ wykonawczy powinien podjąć działania, które pozwoliłyby mu uniknąć poniesienia odpowiedzialności poprzez wyłączenie winy. Przez te działania należy rozumieć zwłaszcza udokumentowanie zgłaszania organom jednostki samorządu terytorialnego konieczności zmiany planu finansowego poprzez podwyższenie limitu wydatków bieżących. W ocenie Składu Orzekającego, z przedłożonych dokumentów nie wynika, by Komisja dokonała oceny czy takie działania zostały przez Wójta podjęte.

Analizując zarzuty dotyczące wydatków majątkowych, Skład Orzekający wskazuje również, że Komisja Rewizyjna nie wskazała przesłanek oceny trudnej sytuacji budżetu gminy jak również nie sformułowała na czym – jej zdaniem – ta trudna sytuacja polegała. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że budżet roku 2013 zamknął się wyższą niż planowano nadwyżką budżetową a na koniec roku nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Uzasadnieniem do negatywnej oceny budżetu roku 2013 jest również wskazany w punkcie 10 opinii wysoki poziom udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień z podatków, co w ocenie Komisji Rewizyjnej bezpośrednio wpływa na obniżenie dochodów gminy, a to z kolei wpływa na zmniejszenie potencjalnych wydatków majątkowych. Jak obliczyła Komisja Rewizyjna kwota 310.585,42 zł stanowiąca skutki udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień z podatków stanowi 12,56% zrealizowanych wydatków majątkowych budżetu. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że prawidłowa kwota skutków udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień wynika ze sprawozdania Rb-PDP - *sprawozdanie roczne z wykonania dochodów podatkowych* za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 roku (sprawozdanie Rb-PDP przed korektą) - i wynosi 290.291,97 zł, a nie jak wskazała Komisja Rewizyjna 310.585,42 zł.

Odnosząc się do zarzutu Komisji Rewizyjnej w tej części opinii, Skład Orzekający wskazuje na uprawnienia Wójta wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja Podatkowa. Na gruncie przepisów przytoczonej ustawy, Wójt Gminy jako organ podatkowy w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, posiada możliwość odraczania terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty, jak również odraczania lub rozłożenia na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetek jak również umarzania w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek lub opłaty prolongacyjnej (por. rozdział 7a ustawy Ordynacja Podatkowa). Względy uzasadnione ważnym interesem podatnika wymagają od organu podatkowego, czyli od Wójta ustalenia sytuacji majątkowej podatnika, zatem przeprowadzenia postępowania podatkowego, które kończy się wydaniem decyzji w indywidualnej sprawie. Informacje o podjętych w tym zakresie decyzjach Wójt zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o finansach publicznych podaje do publicznej wiadomości w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu każdego kwartału. Bowiem stosownie do zapisów art.37 ust.1 pkt 1 lit. f ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego, ma obowiązek podawania do publicznej wiadomości kwartalnych informacji o wykonaniu budżetu, obejmujących między innymi wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono

ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie powyżej 500 zł wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn ich umorzenia.

W ocenie Składu Orzekającego, Komisja Rewizyjna nie uzasadniła zarzutu dotyczącego skutków udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień i ich wpływu na realizację budżetu 2013 roku. Komisja ograniczyła się jedynie do wskazania na wysoki – w jej ocenie - poziom skutków udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień jako bezpośrednio wpływający na zmniejszenie dochodów gminy. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że łączna kwota skutków udzielonych ulg, umorzeń i zwolnień to kwota 290.291,97 zł, z tego kwota skutków udzielonych umorzeń (kolumna 5) to 16.256,31 zł – ogółem wykonane dochody budżetu wyniosły 34.800.487,88 zł - a kwota skutków rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności i zwolnienia z obowiązku pobrania (kolumna 6) to kwota 70.548, 66 zł. Natomiast największą kwotę skutków stanowią skutki udzielonych ulg i zwolnień wykazane w kolumnie 4 sprawozdania Rb-PDP w wysokości 203.487 zł, i są to skutki „dodatkowych” zwolnień w podatku od nieruchomości wprowadzonych przez Radę Gminy Zgierz w drodze uchwały, na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W zakresie zarzutu Komisji Rewizyjnej wskazanego w punkcie 11 opinii, a dotyczącego zapłaty firmie zewnętrznej za wykonanie czynności będących w obowiązkach pracowników referatu, wypowiedź Składu nie jest możliwa. Komisja Rewizyjna przykład ten podała jako uzasadnienie naruszenia między innymi zasady celowości. Ocena wykonania budżetu Gminy w oparciu o kryterium celowości nie leży w kognicji Składu Orzekającego. W odniesieniu do przytoczonego przez Komisję Rewizyjną przykładu jako naruszającego zasadę legalności i oszczędności Skład Orzekający wskazuje, że wypowiedź Składu w tej kwestii również nie jest możliwa bez szczegółowego uzasadnienia Komisji.

W świetle powyższego Skład Orzekający zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej formułując istotne zastrzeżenia zawarte w uzasadnieniu niniejszej Uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia otrzymania.