

Celestynów 27 czerwca 2006 r.

### **Wysoka Rado**

Absolutorium komunalne jest instytucją prawa finansowego, którego istotą jest sformułowanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oceny wykonania budżetu przez wójta za dany okres (rok). W związku z powyższym, ocena działalności organu wykonawczego w sferze budżetowej przez organ przedstawicielski ma na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem. W procesie udzielania absolutorium mamy zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet. Jest więc oceną realizacji uchwalonego przez radę budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności wójta a jedynie do wykonania budżetu za rok poprzedni.

Najpoważniejszym zarzutem stawianym przez Komisję Rewizyjną Wójtowi Gminy Celestynów w odniesieniu do realizacji budżetu w 2005 roku jest ...”przekroczenie planowanego poziomu deficytu, który sfinansowany został dodatkową pożyczką bez odpowiednich zmian dokonanych w drodze stosownych uchwał, co stanowi złamanie przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (art. 82 ust. 1 pkt 2 oraz par. 83 ust 1)”.

W oparciu o istniejące przepisy prawa jak i stosowaną praktykę pozwolę sobie nie zgodzić się z tym stanowiskiem. Środki jakie otrzymaliśmy na sfinansowanie inwestycji kanalizacyjnej w 2005 roku potocznie nazywamy kredytem pomostowym. Stąd wiele instytucji (w tym RIO) traktuje tę formę pomocy Państwa dla gmin korzystających z środków unijnych jak normalny kredyt lub pożyczkę. Tymczasem tak nie jest. Zasady dotyczące udzielania tej formy pomocy określone są w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 września 2004 r. „w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Tak więc poprawna nazwa tej formy pomocy to – prefinansowanie. Rozdział 3 tego rozporządzenia określa zasady udzielania pomocy jednostkom samorządu terytorialnego. W § 5 pkt. 2 Wskazuje „dokumenty niezbędne do przekazania pożyczki są – umowa pożyczki oraz harmonogram przekazywania transz pożyczki opracowany przez pożyczkobiorcę”. Tak więc inne niż niezbędne to rzecz jasna zbędne – Minister Finansów nie wspomina o jakichkolwiek uchwałach zarówno w rozporządzeniu jak i w dokumentach szczegółowych. Dokument taki stanowi na przykład 15 stronicowa instrukcja „Procedura przyznawania środków na prefinansowanie w 2005 r.”. Również opracowany przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy druk „wniosku o przyznanie prefinansowania na Projekt realizowany w ramach ZPORR” nie zawiera informacji na temat konieczności załączenia do niego wymaganej prawem uchwały Rady Gminy. Bank udzielający pomocy finansowej również takiego dokumentu nie wymagał.

Szanowni Państwo

Trudno uznać że takie instytucje jak Minister Finansów, Ministerstwo Gospodarki i Pracy oraz Bank Gospodarstwa Krajowego nie znają przepisów prawa i udzielają pomocy bez zabezpieczenia w stosowne dokumenty. Postaram się teraz wyjaśnić czemu takiej uchwały nie musiało być.

Po pierwsze Rada Gminy doskonale wiedziała, że realizacja projektu odbędzie się przy pomocy prefinansowania gdyż informacja o tym zawarta była (w części opisowej) w przyjętym przez Radę Gminy budżecie.

Po drugie istotą tej pożyczki jest to, że w pewnym sensie bierze ją Wojewoda następnie przekazuje ją nam a w końcu spłaca środkami unijnymi po zrealizowaniu projektu.

Po trzecie zabezpieczeniem interesu Wojewody dotyczącego spłaty prefinansowania i potem ewentualnych kontroli przez kolejnych 5 lat jest weksel in blanco oraz notarialne oświadczenie o dobrowolnym poddaniu się Gminy egzekucji przyjęte uchwałą rady Gminy

Celestynów nr 172/05 z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy .

Ogląd wszystkich przepisów i dokumentów daje dopiero obraz, że Rada Gminy wyraziła zgodę na 5 letni okres zabezpieczenia ewentualnych roszczeń w związku z nierzetelnym wykonaniem projektu unijnego.

Spróbujmy wyobrazić sobie co by było gdyby uchwała o zaciągnięciu pożyczki była dokumentem koniecznym. Jako taka wymagała by zaopiniowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową a ta z uwagi na przekroczenie poziomu 53% zadłużenia musiała by wydać negatywną opinię – tym samym pomocy byśmy nie otrzymali z uwagi na nasz dotychczasowy poziom zadłużenia co w konsekwencji spowodowało by niemożność realizacji projektu unijnego. Większość gmin aktywnych tych, które sięgają po środki unijne jest zadłużona. Dlatego właśnie Państwo stworzyło taki mechanizm finansowy, który pozwala otrzymać pomoc finansową bez względu na stopień zadłużenia. Na koniec pragnę podkreślić, że analogiczny sposób postępowania w sprawie prefinansowanie zaszedł w innej gminie powiatu otwockiego – Józefowie. Radni w tym przypadku pozytywnie ocenili działania Burmistrza. Przed sesją prosiliśmy o wskazanie przez RIO w Warszawie choć jednej Gminy, która podjęła by uchwałę w sprawie zaciągnięcia pożyczki na prefinansowanie projektu unijnego. Nie wskazano nam żadnej.

W odniesieniu do innych zarzutów pragnę powiedzieć:

Dyskusyjnym zagadnieniem jest naruszenie terminu dostarczenia Radzie Gminy i RIO sprawozdania absolutoryjnego. Ustawa o finansach publicznych w art. 199 pkt. 1 mówi jedynie o „sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej”. Takie informacje zawiera sprawozdanie typu Rb dostarczone do RIO 28 lutego. Ustawa nic nie pisze na temat sprawozdania opisowego, które zostało dostarczone później – nie jest obowiązkowe, nie znam aktu prawnego, który nakazywał by jego wykonanie. Niezależnie od mojej opinii ewentualne wykroczenie powstało w 2006 roku a absolutorium przyznawane (bądź nie) jest za 2005.

Zarzuca się wójtowi małą aktywność w staraniach o zwrot środków na budowę kanalizacji. Działania były czynione z wiadomym skutkiem. Stawiany za wzór aktywności Burmistrz Józefowa również niczego nie wskórał. Mając podpisaną umowę na realizację projektu unijnego pół roku przed nami dopiero 2 tygodnie temu uzyskał zwrot. Swoje problemy z urzędnikami wojewody opisał w wywiadzie w jednej z ostatnich „Linii otwockiej”. W opracowanym przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy „podręczniku procedur wdrażania ZPORR” możemy przeczytać, że jednostka kontrolowana przez Instytucję Zarządzającą ZPORR musi zostać poinformowana na piśmie o kontroli planowanej z wyprzedzeniem 7 dni roboczych. Kontrola finansowa poprzedza zwrot środków. Instytucja Zarządzająca nie ma obowiązku wcześniejszego podawania terminu kontroli. Trzeba czekać na swoją kolej. Artykuł we wczorajszej „Gazecie Wyborczej” pokazuje, że województwo mazowieckie jest na trzecim od końca miejscu w ilości zwróconych w stosunku do zrealizowanych projektów unijnych. Do tej pory zwrócono zaledwie 11,2% środków z podpisanych umów.

Wyjaśnienia dotyczące Gospodarki Komunalnej przedstawi Pani Dyrektor Magda Łukomska

Spostrzeżenia Komisji Rewizyjnej dotyczące sposobu księgowania podatku VAT acz co do istoty problemu słuszne nie mają odzwierciedlenia w stosowanej praktyce. Przeprowadziliśmy konsultacje z sąsiednimi gminami – wszystkie przeprowadzają księgowanie w ten sam sposób co my. Wyjaśnijmy jedno – nie jest on niezgodny z prawem choć podzielam opinie komisji iż jest mało czytelny. Proszę o wskazanie innego zgodnego z obowiązującym w tym zakresie prawem.

Nie podzielam opinii komisji w sprawie braku należytej staranności pracowników UG w sprawie przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Tym niemniej jeśli nawet takowe były to nieruchomości w 2005 roku gotowe były do sprzedaży (co wynika z przedstawionych w trakcie kontroli dokumentów). Nie jest winą Urzędu, że nabywcy zdecydowali się na zakup dopiero w połowie 2006 roku.

Niezrealizowanie dochodów VAT nie wynika ze złego szacowania dochodów z tej pozycji tylko ze zwrotu tych kwot przez Urząd Skarbowy dopiero w tym roku. Środki te wpisujemy do budżetu w zmianach na dzisiejszej sesji.

Opóźnienie w naliczaniu opłat adiacenckich wynikało z braku wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie określenia kryteriów uznawania, że zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi, wystarczające do ustalenia opłaty adiacenckiej. Obowiązek taki wynika z zapisów ustawy „o gospodarce nieruchomościami”. Wobec takiego stanu rzeczy zachodziła obawa o brak mocnej podstawy prawnej do naliczenia opłaty adiacenckiej. W tej sprawie zwróciliśmy się do Ministerstwa Infrastruktury i w dniu 3 listopada 2005 roku uzyskaliśmy odpowiedź zezwalającą na naliczanie opłat bez względu na brak wspomnianego rozporządzenia. Opłaty zostały naliczone choć wpływają dopiero w 2006 roku. Uszczuplenie dochodów z tytułu opłat adiacenckich zostało pokryte zwiększonymi wpływami z dobrowolnych opłat mieszkańców.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym (art. 18, ust. 2 pkt. 15) wyłączną kompetencją Rady jest ustalenie wysokości stawki za przedszkole. Trudno obwiniać wójta, że przyjęta uchwałą przez Wysoką Radę stawka nie pokrywa planowanych dochodów w tym zakresie w budżecie. Brak realizacji założonego poziomu dochodów nie wynika z zastosowanych ulg i umorzeń gdyż stanowią one marginalną pozycję. Gdyby Rada Gminy przyjęła wyższą stawkę za opłatę dochody byłyby zrealizowane.

W zarzucie dotyczącym „istotnych przypadków uszczuplenia dochodów Gminy” nie wskazano jakie przepisy w tym zakresie zostały naruszone. Nie wskazano bo takie nie istnieją zarówno w uchwale nr 120/04 w sprawie określenia stawek podatków od nieruchomości jak i w ustawie „o podatkach i opłatach lokalnych” wskazano wójta jako organ podatkowy i upoważniono go „w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym” do stosowania odroczeń, ulg i umorzeń. Działanie takie ma charakter indywidualny i uznaniowy i ocena innych osób może różnić się od oceny wójta. Ale prawo jego wskazuje jako tego, który ma ocenić sytuację i podjąć decyzje. Wiedza wójta jest większa niż ta zawarta w dokumentacji związanej z procesem umarzania należności podatkowych gdyż nie znajdują się tam informacje, do których nie mają dostępu osoby trzecie jak np. związane z tajemnicą lekarską, skarbową itp. W mojej ocenie istotne jest jak polityka ulg i umorzeń wpływa całościowo na wysokość uzyskiwanych dochodów podatkowych. Przy całym „obiektywizmie” Komisji Rewizyjnej nie zauważyła ona, że jak podaje „Wspólnota” Gmina Celestynów w 2003 była na 3 a w 2004 na 4 miejscu wśród gmin wiejskich, które mają najmniejsze skutki zmniejszenia stawek (zasługa Rady Gminy), ulg, zwolnień, odroczeń i umorzeń ogółem (jako % możliwych do uzyskania dochodów własnych). W przypadku Gminy Celestynów było to 0,99% i chyba w dużej mierze jest to zasługą Wójta.

Pewnym kuriozum jest zarzut o nieumieszczeniu w budżecie opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa. Posiadamy te nieruchomości od ponad 12 lat i nikt do tej pory nie naliczał nam takich opłat – więc trudno było je planować. Opłata opiera się o szacunek wartości nieruchomości a takowy został dokonany przez starostwo powiatowe w trakcie roku budżetowego 2005. W naszej ocenie opłata została naliczona wadliwie i w związku z czym odwołaliśmy się. Jak cytuje zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami Komisja Rewizyjna „wniesienie odwołania przez Wójta od dokonanej aktualizacji opłaty nie zwalnia Gminy od obowiązku uiszczania opłaty w dotychczasowej wysokości”. Szkoda, że przed postawieniem zarzutu nie sprawdzono, że do tej pory nigdy nie naliczono gminie Celestynów opłaty z tytułu wieczystego użytkowania więc ta stawka wynosi 0 a tym samym gmina do czasu rozpatrzenia odwołania nie musi nic płacić.

Komisja Rewizyjna stwierdza „istotne naruszenie zasad rzetelności i gospodarności” przy ponoszeniu wydatków na obsługę informatyczną administracji Gminy, przy zakupie materiałów i sprzętu biurowego, wydatków na sprzątnięcie Urzędu Gminy. Stawiając zarzuty nie wskazano przepisów prawa, które zostały naruszone, nie wykazano konkretnych przypadków gdy dane

usługi czy zakupy w analogicznych sytuacjach są tańsze. Wójt postępował zgodnie z art. 4 ust. 8 „Prawa Zamówień Publicznych”. Przy wyborze usług oprócz ceny kierował się zaufaniem do osób, które wykonując usługi na rzecz Gminy mają dostęp do majątku znacznej wartości oraz dokumentów wysokiej wagi.

Niezrozumiały jest zarzut stawiany w pkt. 20. Czytając uwagi mam wrażenie, że członkowie Komisji Rewizyjnej nie znają istoty wynagrodzenia ryczałtowego. Ryczałt jest to suma globalna przeznaczona na jakiś cel bez podziału na poszczególne pozycje. Przygotowując ofertę w formie ryczałtu wykonawca powinien zatem scalić wszystkie swoje koszty oraz zakładany zysk w jedną kwotę – proponowaną cenę ryczałtową za wykonanie przedmiotu umowy. Aby wykonawca mógł to zrobić potrzebna jest kompletna dokumentacja projektowa. W ramach oferty mogą być również podane inne propozycje wykonawcy podnoszące jej atrakcyjność dla klienta. Jednak nazwa umowy pochodzi od, w tym przypadku wysuniętego na czoło, elementu jakim jest kwota pieniędzy, za którą wykonawca zobowiązuje się wykonać przewidywany w projekcie zakres robót. Inspektor nadzoru nie stwierdził odstępstw przy wykonaniu umowy ryczałtowej od założeń projektowych w związku z czym pytanie w którym miejscu nastąpiło „istotne naruszenie zasad rzetelności i gospodarności”.

Opóźnienie w realizacji wykonania studium kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy wynikało z wielu nie do końca zależnych od wójta czynników.

Na posiedzeniu Komisji Ładu Przestrzennego, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Rolnictwa w dniu 14 czerwca 2005 r. przedstawione zostały członkom komisji oferty na wykonanie studium. Komisja po przejrzaniu ofert wniosła „skrócenie jednorocznego terminu wykonania opracowania z proponowanego w ofertach do maksymalnie 0,5 roku tj. z datą zakończenia prac do 31.12.2005 r.” Wójt zastosował się do sugestii komisji jednak żaden z oferentów nie wyraził zgody na tak znaczne skrócenie terminów. W związku z powyższym wójt ogłosił ponownie nabór ofert. Niestety żadna firma nie zgłosiła oferty. Po komisji w dniu 25 lipca 2005 roku ponownie ogłoszono przetarg – oferty zgodnie z sugestią komisji rozesłano do 6 firm. Na posiedzeniu 9 sierpnia rozpatrzono 4 oferty, niestety wartość każdej z nich przekraczała 6 tys. Euro co w konsekwencji nie pozwalało na korzystanie z dotychczasowego trybu zamówienia. Na komisji w dniu 23 września radni zostali poinformowani „że w dniu 9.08.05 został ogłoszony przetarg. Do dnia 16.09.06 wpłynęła 1 oferta na kwotę 72 tys. zł ... w związku z powyższym przetarg został unieważniony , a następnego dnia ponownie ogłoszony”. W dniu 5.10.2005 wyłoniono firmę do wykonania studium. Firma błyskawicznie przystąpiła do wykonania prac lecz zgodnie z sugestiami radnych zapłata częściowa nastąpi po wykonaniu znacznej części prac. Tym samym w 2005 roku nie uruchomiono na ten cel żadnych kwot.

Wójt Gminy Celestynów wielokrotnie informował radnych, że z uwagi na drastyczne ograniczenie środków na płace w Urzędzie Gminy występuje brak kadr. Skarbnik Gminy jest pracownikiem przeznaczonym do innych działań niż kserowanie dla radnych dokumentów. Materiały, o które prosiła Komisja Rewizyjna dostępne były w dziale księgowości – wystarczyło je przeczytać ewentualnie samemu odbić na ksero.

Na bieżąco prowadzona jest kontrola „umów kanalizacyjnych” w związku z czym nie zachodzi obawa, że ktoś zostanie „pominięty”. Budżet 2005 roku w tym zakresie został przekroczony.

Zgodnie z opinią RIO nie odnoszę się do uwag nie związanych z wykonaniem budżetu.

Tomasz Atłowski