



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

10-578 Olsztyn, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 32

tel. (89) 675-52-20

WKGF (89) 535-03-88

RIO.I-0105-169/18

Olsztyn, dnia 11 czerwca 2018 r.

URZĄD GMINY
14-105 ŁUKTA

Wpł. 2018-06-15

L. dz. 2362

Do zatwier. p. Skarbała

2018-06-15

Gmina Łukta

Skarbała
W załączeniu przesyłam uchwałę Nr 0102-232/18 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Nr RIO.IV-0120-107/18 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Łukta sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łukta za rok 2017.

[Signature]
PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
[Signature]

Zał. 1

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy

UCHWAŁA Nr 0102- 232/18
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 29 maja 2018 roku

w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Nr RIO.IV-0120-107/18 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Łukta sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łukta za rok 2017.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561)

uchwała, co następuje:

§ 1

uwzględnia się odwołanie Wójta Gminy Łukta od uchwały Nr RIO.IV-0120-107/18 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Łukta sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łukta za rok 2017 oraz postanawia wydać *opinię pozytywną z uwagami*.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie uchwałą Nr RIO.IV-0120-107/18 z dnia 26 kwietnia 2018 roku wydał opinię negatywną o przedłożonym przez Wójta Gminy Łukta sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łukta za 2017 rok.

W dniu 16 maja 2018 roku do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) wpłynęło odwołanie z dnia 07 maja 2018 roku Wójta Gminy Łukta od ww. uchwały Składu Orzekającego, w którym wniesiono o zmianę opinii poprzez wydanie opinii pozytywnej z uwagami.

Skład Orzekający wydając negatywną opinię o przedłożonym przez Wójta Gminy Łukta sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łukta za 2017 rok wskazał, iż na koniec 2017 roku nie została zachowana równowaga budżetowa tzn. wykonane wydatki i rozchody w łącznej kwocie 21.514.351,81 zł nie znalazły pokrycia w zrealizowanych dochodach w kwocie

20.876.534,76 zł oraz przychodach w kwocie 0,- zł. Kwota zrealizowanych dochodów była niższa o 637.817,05 zł od łącznej kwoty zrealizowanych wydatków i rozchodów.

Stwierdzono również, że Wójt Gminy Łukta, realizując budżet 2017 roku dokonał spłaty wcześniej zaciągniętych przez Gminę zobowiązań w wysokości 783.000,00 zł, które zostały zaplanowane w budżecie w kwocie 729.101,52 zł. Tak więc spłata wcześniej zaciągniętych przez Gminę zobowiązań w kwocie 53.898,48 zł (różnica między planem a wykonaniem) nastąpiła z przekroczeniem limitu spłat określonego w uchwale budżetowej na 2017 rok. Zwiększonej spłaty zobowiązań nie zabezpieczono w uchwale budżetowej, czyli nie wskazano dla niej źródeł pokrycia.

Skład Orzekający podniósł także, iż w załączniku Nr 4 o dochodach i wydatkach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, kwoty dochodów i wydatków ogółem po stronie planu oraz kwota wydatków po stronie wykonania są niezgodne z kwotami wynikającymi ze sprawozdań Rb-50 o dotacjach bądź wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2017 roku. Kwotę dochodów po stronie planu wykazano w wysokości 6.674.689,85 zł a wg sprawozdania jest 6.750.490,85 zł, kwotę wydatków po stronie planu ujęto w wysokości 6.674.689,85 zł natomiast wg sprawozdania wynosi ona 6.750.490,85 zł oraz kwota wydatków po stronie wykonania została wykazana w wysokości 6.661.526,17 zł a wg sprawozdania jest 6.693.567,80 zł.

W związku z wyjaśnieniami Wójta Gminy zawartymi w piśmie z dnia 25 kwietnia 2018 roku, Skład Orzekający zauważył również, iż Gmina Łukta częściowo wykorzystwała w miesiącu grudniu 2017 roku kwotę przekazanej w tym samym miesiącu przez Ministerstwo Finansów subwencji oświatowej na 2018 rok. Jednostka więc faktycznie wykorzystwała na pokrycie spłaty zobowiązań (kredytu krótkoterminowego) w 2017 roku dochody roku 2018.

W złożonym w dniu 16 maja 2018 roku do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie odwołaniu Wójt Gminy Łukta wyjaśnił, iż „Spłatę kredytu krótkoterminowego, w rachunku bieżącym, który przypadał do spłaty 29.12.2017 roku sfinansowaliśmy z następujących źródeł:

- 170.000,00 zł to środki przelane z konta depozytowego Urzędu Gminy (vadium)
- 118.500,00 zł to środki z ZFŚS Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łukcie
- 374,600,00 zł to wpłaty pracowników Urzędu Gminy w Łukcie jak również radnych Gminy Łukta.

Aby spłacić kredyt skorzystaliśmy również z kwoty subwencji oświatowej, która wpłynęła na m-c 01/2018 i zaksięgowana została na koncie „909”. Zmuszeni byliśmy spłacić ten kredyt, gdyż jest to zobowiązanie krótkoterminowe.”

W przedmiotowym odwołaniu stwierdzono także, iż „Wójt Gminy, realizując budżet 2017 roku, dokonał spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań w wysokości 783.000 zł, które zostały zaplanowane w kwocie 729.101,52 zł. Innymi słowy Wójt Gminy dokonał spłaty z przekroczeniem limitu spłat określonego w uchwale budżetowej (przekroczenie o 53.898,48 zł). Skarżący nie zamierza polemizować z w/w ustaleniami Składu Orzekającego albowiem wiernie oddają one historię dokonywanych operacji, wskazuje jednakże, że do powyższego rozporządzenia doszło wyłącznie na skutek niemożności porozumienia z bankiem w sprawie zmiany harmonogramu spłaty kredytu (w sytuacji gdy prowadzone w grudniu 2017 r. rozmowy z bankiem zdawały się wskazywać na takową możliwość) oraz niemożności zwołania w tym czasie sesji w celu dokonania zmian w budżecie.”

W swoim odwołaniu Wójt Gminy Łukta wyjaśnia również, iż „Skład Orzekający RIO zarzucił, że w załączniku nr 4 o dochodach i wydatkach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, kwoty dochodów i wydatków ogółem po stronie planu oraz kwota wydatków po stronie wykonania są niezgodne z kwotami wynikającymi ze sprawozdania Rb-50 o dotacjach bądź wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami za IV kwartał 2017 roku. (...) Załącznik nr 4 o dochodach i wydatkach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie został poprawnie sporządzony i załączony do sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 r. Błędnie zostało sporządzone sprawozdanie Rb 50 o dotacjach bądź wydatkach. Po wskazaniu nieprawidłowości została wystawiona korekta do sprawozdania Rb-50. To sprawozdanie w odróżnieniu od sprawozdania np.: Rb-27s, cz też Rb-28s nie pobiera planu finansowego z uchwał, więc przez niedopatrzenie błędnie zostały wstawione dane. Ponadto Skład Orzekający ustalił, że w miesiącu grudniu 2017 r. Gmina częściowo wykorzystała kwotę przekazanej w tym samym miesiącu subwencji oświatowej na 2018 r., celem spłaty kredytu krótkoterminowego w 2017 r. gdy tymczasem dysponowanie tymi środkami możliwe było dopiero od 01.01.2018 r. Nie zamierzam w tym miejscu polemizować ani z ustaleniami ani wnioskami Składu Orzekającego, wskazuję jednakże, że w toku wykonywania budżetu w latach poprzednich, dochodziło do podobnych rozporządzeń i nie stanowiło to przedmiotu negatywnych wniosków ze strony opiniujących. Tymczasem sprawowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową kontrola, w szczególności jej wnioski i zastrzeżenia, zawsze stanowiły dla kierowanej przez mnie jednostki, podstawę działań nakierowanych na potrzebę wyeliminowania uchybień w przyszłości. Dodać w tym miejscu należy, że powyższy zabieg nie skutkował jakimkolwiek nieuprawnionym wydatkowaniem środków publicznych a cel na który w/w subwencja została przyznana, został zrealizowany z zachowaniem ustawowych terminów. Termin wypłaty wynagrodzeń nauczycieli przypadający na dzień 2.01.2018 r został zachowany.”

Pismem Nr RIO.I.0104-153/2018 z dnia 22 maja 2018 r. Regionalna Izba Obrachunkowa zawiadomiła Wójta Gminy Łukta, iż dnia 29 maja 2018 r. odbędzie się posiedzenie Kolegium Izby, którego przedmiotem będzie rozpatrzenie wniesionego w dniu 16 maja 2018 roku przez Wójta odwołania.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 maja 2018 r. uczestniczyli : Pan Robert Malinowski – Wójt Gminy Łukta oraz Pani Elżbieta Sylwia Langowska – Skarbnik Gminy.

W swojej wypowiedzi Wójt Gminy Łukta odniósł się m.in. do ogólnej sytuacji ekonomicznej i finansowej Gminy, szczególnie nawiązując do zagadnienia inwestycji w Gminie, które zostały już zrealizowane, obecnie realizowanych i planowanych.

Stwierdził również, iż ma świadomość, że część subwencji oświatowej przyznanej na 2018 rok została wykorzystana na spłatę kredytu w 2017 roku. Wyjaśnił, że jego poprzednik wykorzystywał kwoty subwencji oświatowej do spłaty rat zaciąganego kredytu, w związku z czym on również wykorzystywał część subwencji w ten sam sposób. Wie także, że pozostała do spłaty część kredytu krótkoterminowego została pokryta wpłatami od ludzi, radnych oraz wpłatą pieniężną od niego samego. Przyznał, że bolączką powtarzającą się co roku jest konieczność spłaty wraz z końcem roku zaciąganego kredytu w rachunku bieżącym, co stanowi duże obciążenie dla finansów Gminy.

Wójt Gminy Łukta przyznał, iż wie że do zwiększenia kwoty spłat zobowiązań niż ta zapisana w budżecie Gminy wymagana jest zmiana w tym zakresie w budżecie, ale stwierdził, iż pod koniec 2017 roku nie było możliwości, aby dokonać takiej zmiany.

Na koniec wypowiedzi Wójt Gminy Łukta podtrzymał swój wniosek o zmianę uchwały Składu Orzekającego w sprawie negatywnego zaopiniowania przedłożonego przez Wójta sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Łukta za 2017 rok wnosząc o wydanie opinii pozytywnej z uwagami.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, po zapoznaniu się z uchwałą Składu Orzekającego Nr RIO.IV-0120-107/18 z dnia 26 kwietnia 2018 roku w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Łukta sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łukta za 2017 rok oraz złożonym w dniu 16 maja 2018 roku przez Wójta Gminy Łukta odwołaniu i wysłuchaniu na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 29 maja 2018 r. przedstawicieli Gminy Łukta, zważyło co następuje:

Odnosząc się do zastrzeżeń Składu Orzekającego, dotyczących załącznika Nr 4 o dochodach i wydatkach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, gdzie kwoty dochodów i wydatków ogółem po stronie planu oraz kwota

wydatków po stronie wykonania były niezgodne z kwotami wynikającymi ze sprawozdań Rb-50 o dotacjach bądź wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za IV kwartał 2017, w związku ze złożeniem przez Gminę korekty sprawozdania Rb-50 i obecnie występującą zgodnością pomiędzy kwotami ujętymi w danym sprawozdaniu i załączniku Nr 4, Kolegium Izby postanowiło nie uwzględnić przedmiotowej oceny Składu Orzekającego. Stwierdzono, iż z uwagi na niemożność przywołania stosownej podstawy prawnej w zakresie ceny dotyczącej nie zachowania na koniec 2017 roku równowagi budżetowej gdy wykonane wydatki i rozchody w łącznej kwocie 21.514.351,81 zł nie znalazły pokrycia w zrealizowanych dochodach w kwocie 20.876.534,76 zł oraz przychodach w kwocie 0,- zł, czyli kwota zrealizowanych dochodów była niższa o 637.817,05 zł od łącznej kwoty zrealizowanych wydatków i rozchodów, to ocena dokonana przez Skład Orzekający jest bezpodstawną.

Natomiast Kolegium Izby postanowiło wnieść do przedłożonego przez Wójta Gminy Łukta sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Łukta za 2017 rok następujące uwagi:

Z uzasadnienia odwołania złożonego do Kolegium Izby w dniu 16 maja 2018 roku przez Wójta Gminy Łukta wynika, iż „Na dzień 20.12.2017 roku saldo na rachunku Gminnym wynosiło 376.870,00 zł (w tym kwota subwencji oświatowej 334.329,00 zł, która wpłynęła na r-k Gminy 20.12.2017 roku). Spłatę kredytu krótkoterminowego, w rachunku bieżącym, który przypadła do spłaty 29.12.2017 roku sfinansowaliśmy z następujących źródeł:

-170.000,00 zł to środki przelane z konta depozytowego Urzędu Gminy (wadium)

-118.500,00 zł to środki z ZFŚS Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Łukcie (...).”

Kolegium Izby zauważa, iż wadium to w skrócie kaucja mająca na celu zabezpieczenie oferty w przypadku udziału w przetargu publicznym. Wadium składane jest zazwyczaj w formie gwarancji ubezpieczeniowej, bankowej czy pieniędzy.

Według przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025), wadium jest warunkiem koniecznym, aby dana osoba lub firma mogła wziąć udział w aukcji. Art. 70⁴ § 1 Kodeksu Cywilnego stanowi, że „W warunkach aukcji albo przetargu można zastrzec, że przystępujący do aukcji albo przetargu powinien, pod rygorem niedopuszczenia do nich, wpłacić organizatorowi określoną sumę albo ustanowić odpowiednie zabezpieczenie jej zapłaty (wadium).”

Instytucja wadium została uregulowana w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), gdzie przede wszystkim w art. 45 określono zasady wnoszenia wadium i jego wysokość, oraz w art. 46 postanowiono o zwrocie wadium, jego ponownym wniesieniu oraz o zatrzymaniu wadium.

Najprościej rzecz ujmując należy powiedzieć, że wadium jest zabezpieczeniem przedmiotu aukcji, czy przetargu. Jest warunkiem wzięcia udziału w takich przetargach i traktowane jest

jako środek ochronny. Dla oferenta wadium również jest zabezpieczeniem, ponieważ wyłącza jego odpowiedzialność majątkową w przetargu. Po zakończeniu aukcji lub przetargu wadium podlega zwrotowi jego uczestnikom. Podczas prowadzonego przetargu, wadium służy zabezpieczeniu interesów obu stron przyszłej transakcji i jest elementem uprawdopodobniającym sytuację majątkową uczestnika, podejmującego się przyjęcia oferty w przetargu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że środki finansowe będące wadium nie mogą być przeznaczone na spłatę kredytu krótkoterminowego przez Gminę, gdyż są to pieniądze przeznaczone na inny, konkretny cel (stanowią zabezpieczenie przedmiotu aukcji, czy przetargu).

Kolegium Izby podnosi również, iż Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych tworzą obowiązkowo pracodawcy zatrudniający według stanu na 01 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Pracodawcy prowadzący działalność w formie jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych tworzą fundusz świadczeń socjalnych bez względu na liczbę zatrudnianych pracowników. Środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych administruje pracodawca.

Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 04 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2191 ze zm.) określa, iż środki tego funduszu są przeznaczane na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z funduszu, na dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych oraz na tworzenie zakładowych żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego.

Kolegium Izby stwierdza więc, że również środki z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych są finansami znaczonymi i przeznaczonymi na konkretne cele wskazane w art. 1 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, w związku z czym nie mogą być przeznaczone na spłatę kredytu krótkoterminowego przez Gminę.

W treści odwołania złożonego do Kolegium Izby w dniu 16 maja 2018 roku przez Wójta Gminy Łukta stwierdzono także, iż „Aby spłacić kredyt skorzystaliśmy również z kwoty subwencji oświatowej, która wpłynęła na m-c 01/2018 i zaksięgowana została na koncie „909”. Zmuszeni byliśmy spłacić ten kredyt, gdyż jest to zobowiązanie krótkoterminowe.”

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienie należy zauważyć, iż Gmina Łukta częściowo wykorzystwała kwotę przekazanej w grudniu 2017 roku przez Ministerstwo Finansów subwencji oświatowej na 2018 rok, czyli przeznaczyła na pokrycie spłaty zobowiązań (kredytu krótkoterminowego) w 2017 roku dochody roku 2018.

Kolegium Izby podnosi, że przekazana w grudniu 2017 r. kwota subwencji oświatowej dotyczyła roku 2018 i stanowiła zaplanowane źródło dochodów oraz pokrycia wydatków tego roku. Gospodarowanie środkami tej subwencji mogło nastąpić dopiero od 01 stycznia 2018 r. na

podstawie uchwały budżetowej na rok 2018 bądź projektu budżetu. Tym samym częściowe przeznaczenie dochodów z tytułu subwencji na 2018 rok w roku 2017 na rozchody, stanowi naruszenie art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest uchwała budżetowa, a budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Rozdysponowanie w roku 2017 środków, które są dochodami roku 2018 odbyło się z naruszeniem kompetencji do ich wydawania bowiem z istoty budżetu, jako planu finansowego w perspektywie rocznej, wynika uprawnienie do dysponowania środkami finansowymi w roku, którego dane dochody dotyczą.

Kolegium Izby stwierdziło również, iż realizując budżet Gminy Łukta 2017 roku, dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych przez Gminę zobowiązań w wysokości 783.000,00 zł, które zostały zaplanowane w budżecie w kwocie 729.101,52 zł.

Kolegium Izby zauważa, iż zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, natomiast zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 danej ustawy ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego rozchody stanowią nieprzekraczalny limit.

Tak więc spłata wcześniej zaciągniętych przez Gminę Łukta zobowiązań w kwocie 53.898,48 zł (różnica między planem a wykonaniem) nastąpiła z przekroczeniem limitu rozchodów określonego w uchwale budżetowej na 2017 rok. Zwiększonej spłaty zobowiązań nie zabezpieczono w uchwale budżetowej, czyli nie wskazano dla niej źródeł pokrycia.

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Uchwała Kolegium Izby w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie nie jest aktem nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r. poz. 1369), a wyłącznie czynnością procedury opiniodawczej, uregulowanej przepisem art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Iwona Benderf-Bundorf

