

Uchwała nr 77/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 2 sierpnia 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Wińsko nr XLIII/323/2017
z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko
absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2016 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Wińsko nr XLIII/323/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2016 rok.

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Wińsko nr XLIII/323/2017 z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2016 rok. Do przedmiotowej uchwały pocztą elektroniczną został doręczony wyciąg protokołu XLIII sesji Rady Gminy Wińsko z dnia 28 czerwca 2017 roku. Rzeczony wyciąg z protokołu wraz z wyciągiem protokołu z posiedzenia 5 stałych Komisji Rady Gminy, które odbyło się w dniu 27 czerwca 2017 r., został również przekazany drogą pocztową pismem z dnia 14 lipca 2017 r. znak ORG.0002.22.2017.

Z treści uchwały wynika, że Rada Gminy Wińsko, po uprzednim zapoznaniu się ze:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Wińsko za 2016 rok,
- 2) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu za 2016 rok,
- 3) informacją o stanie mienia Gminy Wińsko,
- 4) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wniosku Komisji Rewizyjnej,
- 5) opinią Komisji Rewizyjnej,

postanowiła o nieudzieleniu Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2016 rok.

Uchwała została podjęta zgodnie z dyspozycją przepisu art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) w związku z art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.).

W ocenie Kolegium, uchwała została podjęta z zachowaniem norm proceduralnych, określonych w powołanych wyżej przepisach prawa. Uchwała została przyjęta stosunkiem głosów 8 za, 5 przeciw, 1 wstrzymujący, w obecności 14 radnych. Zdaniem Kolegium nie zostały jednak zachowane wymogi merytoryczne podjęcia uchwały.

W świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Z powyższego wynika, że sformułowane przez Radę Gminy Wińsko zarzuty powinny wiązać się z wykazaniem rozbieżności między uchwalonym a wykonanym budżetem oraz ustaleniem odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan.

Z przedłożonego protokołu z obrad sesji Rady Gminy Wińsko wynika, że debata na temat złożonego projektu uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Wińsko z tytułu wykonania budżetu za 2016 rok rozpoczęła się odczytaniem wniosku Komisji Rewizyjnej. Następnie odczytano uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/149/2017 z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Wińsko za 2016 rok. Opinia była negatywna. W trakcie obrad zwrócono uwagę na te elementy opinii Składu Orzekającego, które wskazywały na zbytnią ogólnikowość zarzutów stanowiących podstawę nieudzielenia absolutorium. W odpowiedzi na taki argument Przewodniczący Rady Gminy zwrócił uwagę na pkt 24 wniosku Komisji Rewizyjnej, wedle którego „Wójt Gminy, realizując zadania związane z wykonaniem budżetu, nie kierowała się w pełni zasadą celowości, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Owszem zasada legalności została dochowana, ale w ocenie członków komisji, nieinformowanie radnych o szczegółowych kwotach wydatkowanych z budżetu gminy przekreśla możliwość wyrażenia pozytywnej opinii z realizacji budżetu Gminy za 2016 rok. Największy zarzut to brak udzielania radzie gminy szczegółowych informacji o wykonanych, jak i planowanych inwestycjach. Brak również informacji o stanie budżetu w ciągu roku. Informacja bieżąca o narastających wolnych środkach pozwoliłaby zagospodarować te środki na niezbędne i potrzebne inwestycje”. W ocenie Przewodniczącego Rady Komisja Rewizyjna podziela opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, jeżeli chodzi o zgodność zapisów budżetowych pod względem finansowym. Wywiódł przy tym, powołując się na treść opinii Składu Orzekającego, że kluczowym zarzutem w stosunku do organu wykonawczego jest jednak brak udzielania radzie gminy szczegółowych informacji. W trakcie dalszej dyskusji powielano zarzuty wyrażone we wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium, tj. dotyczące remontu i adaptacji remizy strażackiej na mieszkania w Budkowie, dokonywania wydatków na nakręcenie filmu o Głębowicach, na noclegi i catering dla gości m.in. z Korei. W trakcie debaty nie padły jednak zarzuty, które odnosiłyby się wprost do stopnia realizacji dochodów i wydatków. Jak już wskazano, dyskusja opierała się w głównej mierze na argumentacji zawartej we wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium. Podkreślenia przy tym wymaga, że Skład Orzekający wydając opinię negatywną o wniosku o nieudzielenie absolutorium wyraźnie wskazał na zbytnią ogólnikowość stawianych zarzutów. Analiza procedury przyjęcia badanej uchwały prowadzi do tego samego wniosku. Stawiane Wójtowi Gminy Wińsko zarzuty w istocie sprowadzają się do problemu braku odpowiedniej informacji oraz zasadności wydatkowania poszczególnych kwot na określone zadania. Owe zarzuty jako zbyt ogólne i pozbawione rzetelnej argumentacji, zdaniem Kolegium, nie mogą stanowić podstawy do sformułowania w stosunku do Wójta Gminy Wińsko zarzutu nieprawidłowego wykonania budżetu.

Należy wskazać, że w trakcie debaty nad projektem uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Wińsko za 2016 rok działający w imieniu organu wykonawczego odnieśli się do zarzutów zawartych we wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Wińsko za 2016 rok. I tak:

1. Odnosząc się do pkt 12 wniosku, gdzie padł zarzut zaniżonej wartości planowanych dochodów w podatku od nieruchomości o 269.000,00 zł i podatku rolnym 120.000,00 zł — wskazano, że w przypadku podatku od nieruchomości odnotowano, że plan był mniejszy od wymiaru podatku o kwotę 85.230,00 zł, a w przypadku podatku rolnego plan był mniejszy od wymiaru podatku o kwotę 6.439,83 zł. Wynikało to z przyjętych założeń do budżetu na 2016 rok, które były korygowane w trakcie roku budżetowego.
2. Odnosząc się do pkt 16 wniosku, gdzie padł zarzut wzrostu zaległości z tytułu podatków i innych dochodów cywilnoprawnych o 46.241,45 zł — wskazano, że spowodowane to było szeregiem czynników występujących w trakcie roku budżetowego (wzrost zaległości za odpady komunalne, brak spłat ze strony dłużników, spłaty należności, umorzenia podatków).
3. Odnosząc się do pkt 17 wniosku, gdzie padł zarzut znaczącego wzrostu wynagrodzeń osobowych wraz z pochodnymi w stosunku do roku 2015 oraz wzrostu wydatków na usługi — wskazano, że wynikało to z terminów płatności ZUS i podatków, których ilość w roku 2016 wyniosła 13, planowanego wzrostu wynagrodzeń o 3% oraz występujących w trakcie roku zwolnień chorobowych. Zostały w tym zakresie wskazane dokładne wyliczenia. Odnośnie do wzrostu wydatków na usługi przedstawiono szczegółowe dane w zakresie wzrostu kwot w poszczególnych rodzajach stałych i zlecanych usług.
4. Odnosząc się do pkt 18 wniosku, gdzie padł zarzut remontu i adaptacji remizy strażackiej na mieszkania w Budkowie, w których nikt nie mieszka — wskazano, że wynikało to z braku chęci zamieszkania w tych lokalach przez osoby, którym to proponowano. Stąd też postanowiono o ich przekazaniu na rzecz GOSTiR jako element projektu „Turystyka w Dolinie Odry”. Co istotne, decyzja w tym zakresie została podjęta w roku 2017.
5. Odnosząc się do pkt 19 wniosku, gdzie padł zarzut dokonania wydatku w kwocie 4.500,00 zł na oceny pracowników przez firmę zewnętrzną — wskazano, że kwota ta była przeznaczona nie na ocenę, lecz na przeprowadzenie czynności w zakresie reorganizacji w Urzędzie. W zakres czynności wchodziła m.in. analiza struktury zatrudnienia, analiza zakresów obowiązków, przygotowanie formularza opisów stanowisk, doradztwo w zakresie wprowadzenia opisów stanowisk, analiza Strategii Rozwoju Gminy Wińsko w kontekście zadań poszczególnych referatów.
6. Odnosząc się do pkt 20 wniosku, gdzie padł zarzut bezzasadnego wydatkowania kwoty 1.353,00 zł na nakręcenie filmu o Głębowicach oraz bezzasadnego przeznaczenia kwoty 2.583 zł na dodatkowy dzień zdjęciowy oraz braku informacji o kwotach wydanych na noclegi i catering dla gości m.in. z Korei — wskazano, że były to wydatki w ramach promocji. Wyjaśniono, że goście z Korei nie byli przyjmowani na koszt Gminy.
7. Odnosząc się do pkt 21 wniosku, gdzie padł zarzut rosnących kosztów zimowego utrzymania dróg oraz wydatków na utrzymanie dróg — wskazano, że wzrost wydatków na zimowe utrzymanie dróg wynikał ze wzrostu cen za usługi oraz z faktu przedłużającej się zimy. Podano przy tym szczegółowe wyliczenia. Odnosząc się do wzrostu wydatków na utrzymanie dróg, wskazano szereg działań, z których wynikały poszczególne wydatki. Również w tym zakresie podano szczegółowe dane w zakresie poczynionych wydatków i ich zasadności.

W dalszej debacie nie odniesiono się do przedstawionych wyjaśnień, powielając wcześniej stawiane zarzuty — bezzasadność wydatków środków pieniężnych na gości z Korei oraz brak informacji dotyczących przekazania wyremontowanych lokali w Budkowie na rzecz GOSTiR jako element projektu „Turystyka w Dolinie Odry”. Co istotne, w trakcie debaty nie pojawiły się żadne nowe okoliczności faktyczne, które w jakikolwiek sposób rozwijałyby treść stawianych zarzutów lub które mogłyby stanowić podstawę negatywnej oceny wykonania budżetu.

W uzupełnieniu powyższej argumentacji wskazać również należy na wnioski płynące z treści dostarczonego protokołu posiedzenia 5 stałych Komisji Rady Gminy (Komisje: Oświaty, Rolna, Mienia, Budżetu i Rewizyjna), które miało miejsce w dniu 27 czerwca 2017 roku. W trakcie posiedzenia w zakresie projektów uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy Wińsko za 2016 rok i w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2016 rok nie odniesiono się do przesłanek merytorycznych rzutujących na treść proponowanych uchwał. Dyskusja ograniczyła się do elementów formalnych — prawidłowości tytułu uchwały absolutoryjnej oraz przegłosowania projektów przez poszczególne Komisje.

W ocenie Kolegium, brak było merytorycznych podstaw do nieudzielenia absolutorium. Zarzuty przytoczone w treści wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium, poruszone podczas dyskusji, zarówno w przedmiocie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Wińsko za 2016 rok, jak i w przedmiocie absolutorium, nie wykazują rozbieżności pomiędzy uchwalonym a wykonanym budżetem.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Wińsko przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus