

Uchwała nr IV/119/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 czerwca 2018 r.

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów w sprawie nieudzielenia
absolutorium Wójtowi Gminy Niechlów za 2017 rok**

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 i 1000) oraz zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 4/18 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Joanna Radziejka — przewodnicząca,
- Ewa Zarzecka — członek,
- Henryk Kamieniecki — członek,

wyduje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Niechlów za 2017 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 18 czerwca 2018 r. (pocztą elektroniczną) wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Niechlów za 2017 rok, opinią Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów dotyczącą wykonania budżetu za 2017 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu ustalił, co następuje:

Komisja m.in. po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu, sprawozdania finansowego za 2017 rok, informacji o stanie mienia Gminy za 2017 rok negatywnie oceniła wykonanie budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok i sformułowała wniosek o nieudzielenie Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium za 2017 rok.

W opinii Komisji jako podstawę zajęcia takiego stanowiska wskazano „następujące okoliczności, które stanowią wybrane przykłady niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków z budżetu gminy”:

1. W odniesieniu do zadania pn. Budowa świetlicy wiejskiej w miejscowości Wroniniec, w zakresie opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej, w ramach programów finansowych z udziałem środków europejskich z PROW na lata 2014–2020 (34.000 zł), Komisja podniosła, że pomimo zaplanowania na ten cel środków w budżecie „organ wykonawczy nie wdrożył żadnych działań w tym zakresie i nie wykonał budżetu w odniesieniu do tego zadania inwestycyjnego”. Przy okazji powyższego Komisja wskazała również, że z podanych do publicznej wiadomości informacji wynika, że z zaplanowanych wydatków majątkowych — do których należą wydatki inwestycyjne, wykonano „jedynie 57,7%”, a ponadto, że uzyskano „ponad dziesięciokrotną nadwyżkę wykonanych dochodów nad wydatkami, w stosunku do planu, który zakładał wręcz deficyt”.
2. W odniesieniu do zadania pn. „Wykonanie w systemie zaprojektuj i wybuduj — adaptacji obiektu na budynek mieszkalny wielorodzinny z mieszkaniami dla repatriantów Lipowiec 17, dz. nr 115/2 oraz Siciny 78 dz. nr 897/7, Siciny 74, dz. nr 897/3” Komisja zarzuciła m.in., że umowa na wykonanie zadania nie przewidywała możliwości zmiany terminu wykonania prac, „pomimo tego, wbrew przepisom ustawy prawo zamówień publicznych, zawarto aneks nr 1 do umowy [...]”,

w którym terminy te uległy znacznemu wydłużeniu”. Komisja podniosła, że wydłużenie terminu wykonania prac, jako rzutujące na ograniczenie konkurencji może skutkować stwierdzeniem nieważności tego aneksu. W ocenie Komisji sposób prowadzenia całego procesu inwestycyjnego i wydatkowania kwoty uzyskanej z dotacji (Gmina na ten cel uzyskała dotację w wysokości 2.463.258 zł) stwarza realne zagrożenie, że kwoty te będą musiały zostać zwrócone. Komisja wskazała także, że wobec powyższego „wątpliwe, przy uwzględnieniu zasady gospodarności” jest także wydatkowanie środków (15.000 zł) na nadzór inwestorski.

3. W odniesieniu do zadania pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej we wsi Naratów oraz Wroniniec — etap I budowa kanałów grawitacyjnych we wsi Naratów” Komisja wskazała, że pomimo poniesionych kosztów na dokumentację w wysokości 130 tys. zł organ wykonawczy gminy „na skutek własnych zaniedbań doprowadził jednak do tego, że Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego po dwukrotnym wezwaniu do uzupełnienia błędów i braków we wniosku o przyznanie pomocy odmówił przyznania pomocy w kwocie 1.985.115 zł z powodu nieuzupełnienia braków wniosku”. Komisja podniosła, że „Brak tej pomocy uniemożliwia podjęcie skutecznych działań, które doprowadzą do budowy kanalizacji. W tej sytuacji wydatkowanie tak dużej kwoty na dokumentację było wydatkowaniem niecelowym i niegospodarnym”.

Opiniując powyższy wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów, Skład Orzekający stwierdza, co następuje:

Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Instytucji absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. 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 nie związanych, 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).

Sformułowane przez Komisję uwagi powinny wiązać się z ustaleniem ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan. Samo sformułowanie uwagi lub wyciągnięcie wniosku w oparciu o posiadane dane jest niewystarczające.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożona przez Komisję Rewizyjną opinia nie wyjaśnia, czy organowi wykonawczemu można przypisać odpowiedzialność (winę) za działania lub zaniechania stanowiące przedmiot zarzutów opisanych w tej opinii. Podkreślenia przy tym wymaga, że w uzasadnieniu wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazano, że Komisja negatywnie oceniła wykonanie budżetu po „wysłuchaniu ustnych wyjaśnień Wójta”. Powyższe wymaga wyjaśnienia, ponieważ w dniu 21 czerwca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęło (przekazane pocztą elektroniczną) pismo Wójta Gminy (z dnia 21 czerwca 2018 r.) skierowane do Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, z którego wynika, że zostało ono sformułowane w związku z „brakiem możliwości odniesienia się do zarzutów zawartych w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów o wykonaniu budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok podczas trwania obrad tej komisji”. Z pismem tym Rada powinna zapoznać się przed podjęciem decyzji w sprawie absolutorium.

Podkreślić należy również, że w opinii jako podstawę sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazano „okoliczności, które stanowią wybrane przykłady niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków z budżetu gminy”, tymczasem zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie szczegółowej i wyczerpującej informacji o wykonaniu budżetu, tj. takiej, która odnosi się do całości jego wykonania i umożliwia przeprowadzenie jego kompleksowej oceny.

W odniesieniu do postawionych przez Komisję Rewizyjną zarzutów wskazać ponadto należy, że:

Zarzuty dotyczące zadania pn. „Wykonanie w systemie zaprojektuj i wybuduj — adaptacji obiektu na budynek mieszkalny wielorodzinny z mieszkaniami dla repatriantów Lipowiec 17, dz. nr 115/2 oraz Siciny 78 dz. nr 897/7, Siciny 74, dz. nr 897/3” nie są precyzyjne, co uniemożliwia dokonanie ich oceny pod kątem prawidłowości interpretacji prawa. Wskazać również należy, że zarzuty dotyczące ww. zadania w dużej mierze opierają się na wskazaniu ewentualnych zagrożeń (unieważnienie aneksu, zwrot dotacji).

W odniesieniu do zadania pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej we wsi Naratów oraz Wroniniec — etap I budowa kanałów grawitacyjnych we wsi Naratów” Komisja zarzuciła, że wydatkowanie „tak dużej kwoty” (130 tys. zł) na dokumentację było wydatkowaniem niecelowym i niegospodarnym. Powyższe wymaga wyjaśnienia, gdyż według stanu na koniec roku:

- w wieloletniej prognozie Gminy ujęte było zadanie o nazwie „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Naratów oraz Wroniniec”, realizowane w latach 2016–2020, dla którego limit wydatków na 2017 rok ustalono w wysokości 3.000 zł,
- w budżecie Gminy ujęte było zadanie o nazwie „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w miejscowości Naratów oraz Wroniniec (przyłącze energetyczne)”, na które zaplanowano 3.000 zł, a wydatkowano — według sprawozdania z wykonania budżetu — 94 zł.

Podkreślić należy, że ocena dokonywana przez Komisję Rewizyjną powinna odnosić się do wykonania wartości planowanych w tym budżecie, którego realizacja jest opiniowana.

Opinia regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, nie odnosi się wprost do „słuszności” czy „zasadności” samej propozycji kierowanej przez komisję rewizyjną do organu stanowiącego w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, ale jej przedmiotem jest między innymi zakres ocen dokonywanych przez komisję rewizyjną, czy dotyczą one wykonania budżetu, a także poprawność interpretacji prawa oraz zgodność danych, na których oparła się komisja, ze stanem faktycznym.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Joanna Radziejka
Joanna Radziejka