

Uchwała nr XV/29/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 czerwca 2018 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Stoszowice w sprawie
nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Stoszowice 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:

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

wydaje opinię negatywną

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

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 11 czerwca 2018 r. wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Stoszowice w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Stoszowice za 2017 rok (uchwała nr 1/2018 Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Stoszowice z dnia 6 czerwca 2018 r.), opinią Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Stoszowicach dotyczącą wykonania budżetu za 2017 rok i protokołem z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Stoszowice z dnia 6 czerwca 2018 r. wraz z przekazanym 18 czerwca 2018 r. pocztą elektroniczną protokołem z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Stoszowice z dnia 18 czerwca 2018 r., Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, co następuje:

Jak wynika z opinii Komisji, na posiedzeniach w dniach 30 kwietnia, 2 maja, 10 maja, 15 maja, 4 czerwca i 6 czerwca 2018 r. Komisja dokonała oceny wykonania budżetu Gminy Stoszowice rozpatrując w szczególności: sprawozdanie z wykonania budżetu za 2017 rok, sprawozdanie finansowe za 2017 rok, informację o stanie mienia Gminy Stoszowice i opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 rok.

Komisja negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2017 rok oraz sformułowała wniosek o nieudzielenie Wójtowi Gminy Stoszowice absolutorium. Z opinii Komisji wynika, że głównym powodem zajęcia takiego stanowiska były:

- brak podstaw do stwierdzenia, że zadanie pn. „Wykonanie wielobranżowej dokumentacji projektowej budowlano-wykonawczej rewaloryzacji dla potrzeb ruchu turystycznego oraz funkcji dydaktyczno-kulturalnych zdegradowanych i niedostępnych części Pomnika Historii – Twierdza Srebrna Góra” współfinansowane jest ze środków europejskich, w związku z tym, że projekt nie otrzymał dofinansowania; z pisemnej informacji przekazanej Komisji wynika, że „wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia ze środków europejskich został złożony 4 maja 2017 r. W dniu 10 lipca 2017 r. wniosek otrzymał negatywną ocenę formalną. Jako powód wskazano niespełnienie kryterium oceny formalnej czyli niezgodności z Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, ze Szczegółowym opisem osi priorytetowej POIiŚ oraz regulaminem konkursu. W dniu 24 lipca 2017 r. zostało złożone odwołanie, w wyniku którego wniosek otrzymał pozytywną ocenę formalną”;

- wykonanie wydatków majątkowych w 2017 r. w kwocie 2.359.769,14 zł, tj. 64,38% planu; według Komisji „stopień wykonania wydatków majątkowych należy uznać za niepokojąco niski i odbiegający od średniej (w 2016 r. średnie wykonanie na terenie całego kraju wyniosło odpowiednio 82,1%)”;
- zamknięcie budżetu za 2017 rok nadwyżką w kwocie 138.755 zł przy planowanej nadwyżce w kwocie 109.965,60 zł; zdaniem Komisji „osiągnięta w 2017 r. nadwyżka budżetowa jest wynikiem niezrealizowanych wydatków majątkowych, a nie zaplanowanych i przemyślanych w trakcie roku działań”;
- zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez dokonanie płatności wynikających ze zmiany budżetu Gminy Stoszowice na rok 2017 dokonanej 29 grudnia 2017 r. przed dniem podpisania przez Wójta Gminy Stoszowice stosownego zarządzenia — w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:
 - „1. Dział 600, Rozdział 60016 § 4210 – 16.273,41 zł – 21.12.2017 r.
 2. Dział 700, Rozdział 70005 § 4610 – 12,02 zł – 28.12.2017 r.
 3. Dział 801, Rozdział 80110 § 4010 – 9.226,91 zł – 28.12.2017 r.
 4. Dział 801, Rozdział 80113 § 4300 – 35.668,30 zł – 27.12.2017 r. – 1.650,00 zł – 27.12.2017 r.
 5. Dział 801, Rozdział 80150 § 4010 – 611,00 zł – 28.12.2017 r. – 2.311,38 zł – 27.12.2017 r.
 6. Dział 801, Rozdział 80150 § 4210 – 1.248,54 zł – 28.12.2017 r.
 7. Dział 801, Rozdział 80150 § 4260 – 301,05 zł – 27.12.2017 r.
 8. Dział 801, Rozdział 80150 § 4300 – 594,00 zł – 21.12.2017 r.
 9. Dział 851, Rozdział 85154 § 4170 – 514,00 zł – 27.12.2017 r. – 51,00 zł – 27.12.2017 r. – 759,00 zł – 28.12.2017 r.
 10. Dział 851, Rozdział 85154 § 4300 – 300,00 zł – 07.12.2017 r. – 720,00 zł – 07.12.2017 r. – 1.650,00 zł – 28.12.2017 r.
 11. Dział 900, Rozdział 90004 § 4260 – 189,97 zł – 13.12.2017 r. – 142,90 zł – 27.12.2017 r.
 12. Dział 900, Rozdział 90015 § 4260 – 2.852,22 zł – 27.12.2017 r. – 3.367,86 zł – 27.12.2017 r. – 1.562,27 zł – 27.12.2017 r.
 13. Dział 900, Rozdział 90095 § 4210 – 3.414,64 zł – 28.12.2017 r.
 14. Dział 921, Rozdział 92109 § 4270 – 2.500,00 zł – 20.12.2017 r.”.

Ponadto w opinii Komisja sformułowała wobec Wójta Gminy Stoszowice uwagi niezwiązane z wykonaniem budżetu, które nie mogą stanowić podstawy oceny jego realizacji. Nie powinny zatem być elementem materiału stanowiącego podstawę do udzielenia albo nieudzielenia Wójtowi absolutorium. Zaliczyć do nich należy uwagi dotyczące:

- braku uzyskania informacji „o właścicielu działki, na której miały być realizowane prace związane z realizacją projektu” (pkt 5);
- powołania się na błędną podstawę prawną w zarządzeniach Wójta Gminy Stoszowice nr 21/2018 z dnia 30 marca 2018 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Stoszowice za 2017 rok i nr 102/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie zmiany budżetu gminy na rok 2017; zdaniem Komisji „stosowanie błędnych podstaw prawnych jest nieistotnym naruszeniem prawa, ale świadczy o braku skrupulatności, który w finansach publicznych jest szczególnie ważny” (pkt 6);
- braku w sprawozdaniu opisowym wskazanych uzasadnień do wykonanych w 2017 r. zmian w budżecie (pkt 7) oraz rzetelnej informacji o przyczynach niewykonania dochodów i wydatków w podziale na działy, rozdziały i paragrafy (pkt 10).

W przedłożonej opinii Komisja wskazała również, że zgromadzone dokumenty i dane oraz dokonane na ich podstawie ustalenia „pozwoliły Komisji Rewizyjnej ocenić działania Wójta Gminy Stoszowice w zakresie realizacji dochodów budżetowych w 2017 r. — pozytywnie, aczkolwiek należy zwrócić uwagę na to, aby w sposób realny planować dochody (w 2017 r. poziom ten osiągnął 90,02% planu)”. Komisja stwierdziła, że „poziom wykonania wydatków osiągnął niemalże 95,50%

wydatków założonych. Zrealizowane zostały także ujęte w budżecie zadania inwestycyjne, zarówno w zakresie finansowym, jak i rzeczowym. Na podstawie analizy sprawozdania z wykonania budżetu, sprawozdań budżetowych z wykonania planu wydatków (RB-28S), uchwał Rady Gminy Stoszowice i zarządzeń Wójta Gminy Stoszowice, dokumentów odnoszących się do wybranych operacji gospodarczych oraz na podstawie informacji przekazanych przez Wójta Gminy Stoszowice Komisja Rewizyjna ustaliła, że w zakresie wydatków nie były przestrzegane podstawowe zasady wykonywania budżetu określone w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wskazujące iż wydatki publiczne powinny być dokonywane: a) w sposób celowy i oszczędny, b) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, c) w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Komisja Rewizyjna wnosi zastrzeżenia do sposobu wykonania budżetu Gminy Stoszowice, jednocześnie ocenia, że Wójt Gminy Stoszowice realizując zadania związane z wykonaniem budżetu, nie kierował się zasadą celowości i legalności w gospodarowaniu środkami publicznymi”.

Zdaniem Składu Orzekającego przedłożone przez Komisję opinia i dostarczone protokoły nie wyjaśniają w wystarczający sposób wskazanych wyżej zarzutów, a w szczególności przyczyn ich powstania i odpowiedzialności organu wykonawczego w tym zakresie.

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 wskazane przez Komisję zarzuty są zbyt ogólnikowe i niewystarczające do postawienia Wójtowi Gminy Stoszowice zarzutu nieprawidłowego wykonania budżetu i do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium.

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.

Niezależnie od powyższego Skład Orzekający wskazuje na błędny tytuł uchwały Komisji Rewizyjnej z dnia 6 czerwca 2018 r., który zgodnie z jej treścią winien brzmieć „w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Stoszowice za 2017 rok”.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 18 czerwca 2018 r. pocztą elektroniczną wpłynęło pismo Skarbnika Gminy działającego z upoważnienia Wójta Gminy Stoszowice dotyczące zarzutów Komisji Rewizyjnej. Ze stanowiskiem tym Rada powinna zapoznać się na sesji absolutorijnej.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię negatywną o wniosku.

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
Zarzecka
Ewa Zarzecka