

Uchwała nr XII/50/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 sierpnia 2020 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach w sprawie
nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2019 rok

Na podstawie art.13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 18a ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Marek Głód — przewodniczący,
- Danuta Jonas — członek,
- Monika Puchała — członek

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2019 rok

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 3 sierpnia 2020 roku wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kondratowice w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2019 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został w wyniku rozpatrzenia:

- 1) sprawozdania finansowego za 2019 rok,
- 2) sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 rok wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu,
- 3) informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Kondratowice.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Kondratowice po dokonaniu analizy powyższych dokumentów sformułowała wniosek o nieudzielenie Wójtowi Gminy za 2019 rok. Jak wynika z treści wniosku, podstawą sformułowania przez Komisję wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi były następujące zarzuty:

"- zawarcie umowy kredytowej na 800.000 zł przez Wójta przy kontrasygnacie Skarbnika w dniu 28.12.2018 roku na okres od 02.01.2019 r. do 31.12.2019 r. bez upoważnienia Rady Gminy (upoważnienie nastąpiło 21.01.2019 roku),

- naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez przeznaczenie części subwencji oświatowej w wysokości 237.489,87 zł na spłatę zadłużenia spowodowanego brakiem gospodarności i dyscypliny budżetowej. Według opinii RIO, gmina nie ma prawa finansowania z subwencji oświatowej wydatków lub rozchodów budżetu w roku 2019, jeżeli subwencja stanowiła dochody roku 2020,

- niewłaściwą realizację zadań wynikającą z uchwały o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Dochody z opłat i zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 2019 roku wynosiły 65.976,12 zł a wydatki na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi wyniosły zaledwie 9.839 zł. Niewłaściwie zatem zostały rozdysponowane środki w wysokości 56.137,12 zł,

- naruszenie ustawy o finansach publicznych oraz zasady okresowości przyznawania dodatku poprzez wypłacanie dodatku funkcyjnego Skarbnikowi gminy w okresie od lutego 2018 roku do stycznia 2019 roku w wysokości 2.915 zł, przekraczającego maksymalną kwotę o 1.155 zł. Jak wskazuje RIO, nieprawnie pobraną kwotę wraz z odsetkami należy zwrócić do budżetu gminy. Art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych,

- nieterminowe regulowanie zobowiązań z naruszeniem zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w

terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań,
 - niezrealizowanie budżetu sołeckiego sołectwa Wójcin-Błotnica oraz brak informacji wójta na temat realizacji funduszy pozostałych sołectw. Fundusz sołecki to pieniądze, które mają służyć poprawie warunków życia mieszkańców gminy i ze względów celowości wydatkowania funduszy jest to informacja bardzo ważna dla oceny rzetelności działań wójta,
 - umorzenie podatku rolnego bez szczegółowej argumentacji tegoż umorzenia, co miało wpływ na bilans przychodów i rozchodów gminy w roku budżetowym 2019,
 - wydatkowanie kwoty 39.000 zł na przygotowanie dokumentacji modernizacji systemu kanalizacji bez uprzedniej dogłębnej analizy warunków ubiegania się o dotację zewnętrzną na wykonanie tegoż zadania. Takie postępowanie wskazuje na brak rzetelności wykonywaniu zadań inwestycyjnych i pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Komisja rewizyjna pismem z dnia 04.11.2019 roku zwracała się do RIO o kontrolę zadania pod nazwą: Modernizacja kanalizacji sanitarnej na terenie gminy Kondratowice, wskazując na liczne nieprawidłowości w procedurze planowania i wdrażania tegoż zadania,
 - brak efektywnych kroków zmierzających do poprawy sytuacji finansowej Zakładu Usług Komunalnych w Kondratowicach, którego zobowiązania wobec wierzycieli wynoszące na dzień 31.12.2019 roku 728.584,47 zł wpływają negatywnie na kondycję finansową gminy,
 - brak wyjaśnienia zapisów ze Sprawozdania Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kondratowicach dotyczących zmian budżecie GOPS wprowadzonych Zarządzeniami Wójta Gminy Kondratowice: Nr 62/G/19 z dnia 17 czerwca 2019 oraz Zarządzeniem Nr 66/G/19 z dnia 28 czerwca 2019 roku. Zarządzeniami wójta dokonano w GOPS Kondratowice zwiększenia wydatków w dziale „różne wydatki na rzecz osób fizycznych” o kwotę 81.000 zł, zmniejszając tym samym między innymi wydatki na świadczenia społeczne o kwotę 48 000 zł oraz „zakup usług pozostałych o kwotę 33 081. 13 zł. Zwiększono również nagrodzenia osobowe pracowników o 8.700,81 zł a następnie zostały zwiększone wynagrodzenia osobowe pracowników do kwoty 58.810,48 zł. Zwiększenie dotyczyło działu „pozostała działalność. Kierownik GOPS w Kondratowicach podczas analizy Sprawozdania finansowego nie wyjaśniła celowości wykazanych przesunięć, o których nie była informowana Rada Gminy,
 - przewlekłe działania Wójta dotyczące kontroli Sprawozdania finansowego z wykorzystania dotacji za rok 2019 Gminnego Klubu Sportowego Olimpia Podgaj, istniejącego od roku 1977, które spowodowały brak przyznania dotacji Klubowi na rok 2020 a tym samym doprowadziły do likwidacji Gminnego Klubu Sportowego Olimpia Podgaj pozbawionego środków finansowych na jego funkcjonowanie. Decyzja ta mocno ugodziła społeczność zaangażowaną w działalność doskonale funkcjonującego i promującego naszą gminę Klubu,
 - nie wykazano zobowiązania wymagalnego w kwocie 262.479,66 zł wynikającego z faktury VAT nr FVS/912/11/2019 z 22 listopada 2019 r. na kwotę 502.838,66 zł z terminem zapłaty do 27 grudnia 2019 r. Faktura została ujęta w ewidencji księgowej 23 grudnia 2019 r. natomiast częściowa zapłata w wysokości 262.479,66 zł nastąpiła 16 stycznia 2020 r, powyższe naruszało odpowiednio, § 8 ust. 2 pkt 5 załącznika 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 3 pkt 9-11 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773),
 - nierozliczenie dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub znajdującym się w gminnej ewidencji zabytków kwota 23.370 zł."

Zgodnie z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz opinia regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku stanowią jeden z etapów obowiązującej procedury absolutoryjnej.

Z regulacji prawnych wynika, że na komisji rewizyjnej jako organie wewnętrznym rady gminy powołanym do kontroli działalności wójta oraz jednostek organizacyjnych, spoczywa ustawowy obowiązek zaopiniowania wykonania budżetu gminy. Zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie szczegółowej i wyczerpującej informacji o wykonaniu budżetu i na tej podstawie sformułowanie wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego.

Ocena wykonania budżetu powinna uwzględniać, oprócz kryterium legalności, także kryterium rzetelności, celowości i gospodarności oraz odnosić się do przestrzegania dyscypliny budżetowej.

W opinii o wykonaniu budżetu, komisja rewizyjna powinna odnieść się w szczególności do:

- realizacji dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do założonego planu,
- stopnia realizacji zadań inwestycyjnych i innych zadań mających szczególne znaczenie dla społeczności lokalnej,
- sposobu dysponowania rezerwami budżetowymi,
- osiągniętego na koniec roku wyniku finansowego.

Ważnym elementem kontroli jest ocena korzystania przez Wójta z udzielonych mu przez organ stanowiący uprawnień do dokonywania zmian w budżecie.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że sformułowana 27 lipca 2020 r. opinia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kondratowice o wykonaniu budżetu Gminy za 2019 rok ma charakter opisowy i jest "neutralna" - nie sformułowano w niej oceny (pozytywnej bądź negatywnej) wykonania budżetu w roku poprzednim. Opinia o wykonaniu budżetu i wnioski w kwestii absolutorium dla zarządu muszą pozostawać we wzajemnym związku przyczynowo-skutkowym. Wniosek komisji jest więc wynikiem opinii o wykonaniu budżetu, a opinia jego uzasadnieniem. Te dwie czynności komisji rewizyjnej nie mogą być traktowane jako czynności odrębne i niemające ze sobą powiązania. Komisja Rewizyjna Rady Gminy Kondratowice opisała wykonanie budżetu za 2019 r. w całości, nie odniosła się natomiast do poszczególnych pozycji dochodów i wydatków, których niewykonanie np. ze względu na ważność dla społeczności lokalnej mogłoby mieć wpływ na nieudzielenie absolutorium Wójtowi z tytułu wykonania budżetu gminy i czy niewykonanie poszczególnych pozycji budżetu można w sposób obiektywny przypisać organowi wykonawczemu.

Część zarzutów Komisji Rewizyjnej jest zbyt ogólnikowa i tym samym mało przydatna do uzasadnienia postawienia Wójtowi Gminy Kondratowice zarzutu nieprawidłowego wykonania budżetu i do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium. W szczególności Komisja Rewizyjna w ogóle nie wyjaśniła, na czym miałyby polegać: *"Nieprawidłowe dysponowanie rezerwami budżetowymi"* czy *"Brak przejrzystości w ostatecznym wyniku budżetowym za rok 2019"* tj. zarzuty sformułowane w konkluzji wniosku. Natomiast zarzut braku *"chęci efektywnej współpracy Pana Wójta z komisją rewizyjną"* nie pozostaje w związku z wykonywaniem budżetu roku 2019.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną we wniosku o nieudzielenie absolutorium zarzuty podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Gminy, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Wójta. Absolutorium jest formą kontroli Wójta i dlatego zarzuty powinny łączyć się z wykonaniem budżetu, uwzględniać przyczyny subiektywne i obiektywne a jednocześnie być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane, nie mogą być efektem niezadowolenia Rady z działalności Wójta, ale muszą ściśle odnosić się do wykonywania budżetu gminy. Wyjaśnienia Wójta na sesji absolutorijnej, powinny umożliwić wyrobienie sobie opinii przez pozostałych radnych co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną i tym samym zasadności ostatecznego wniosku Komisji. Udzielenie absolutorium jest wyłączną kompetencją rady i z tego faktu wynika jej prawo do oceny wagi poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu.

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działań organu wykonawczego. Nie można tej instytucji łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. Ma charakter prawnej akceptacji działalności organu wykonawczego w okresie sprawozdawczym opartej na merytorycznej i zobiektywizowanej ocenie wykonania jedynie budżetu. 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).

Podjęjąc ostateczną decyzję w sprawie absolutorium, Rada Gminy na sesji absolutorijnej powinna uwzględnić nie tylko sprawozdanie z jego wykonania ale także wyjaśnienia Wójta. Rozpatrując sformułowane przez Komisję Rewizyjną zarzuty pod adresem Wójta, powinna brać pod uwagę tylko te zarzuty, które bezpośrednio wiążą się z wykonaniem budżetu w roku 2019 i są wyraźnie

skonkretyzowane, następnie dokonać rzetelnej oceny przyczyn ich powstania i odpowiedzialności organu wykonawczego w tym zakresie.

Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych, niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną z zastrzeżeniami o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kondratowice w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2019 rok.

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.

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

Marck Glód