



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W RZESZOWIE

35-064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 17 859 00 50, www.rzeszow.rio.gov.pl

UCHWAŁA Nr XVI/160/2014
z dnia 23 czerwca 2014 roku

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W RZESZOWIE

w sprawie: opinii o przedłożonym wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zaleszany o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Zaleszany z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

1. Mirosław Paczocha - przewodniczący
2. Halina Bąska - członek
3. Stanisław Biesiadecki - członek

po rozpatrzeniu wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zaleszany z 4 czerwca 2014 roku (błędnie datowanym 4 czerwca 2013 roku) o nieudzielenie Wójtowi Gminy Zaleszany absolutorium, działając na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j. t.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747),

- negatywnie opiniuje przedłożony przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Zaleszany wniosek o nieudzielenie Wójtowi Gminy Zaleszany absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok.

Uzasadnienie:

W dniu 9 czerwca 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie – Zespól w Tarnobrzegu wpłynęły dokumenty Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zaleszany, dotyczące absolutorium.

Przedłożone materiały obejmują:

- 1) „Wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zaleszany z dnia 4 czerwca 2013 roku w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Zaleszany absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2013 rok”,
- 2) „Protokół z posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytej w dniu 4 czerwca 2014 roku”,
- 3) uwierzytelnioną kserokopię „Listy obecności na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 4 czerwca 2014 r.”,
- 4) uwierzytelnioną kserokopię uchwały nr II/6/2010 Rady Gminy Zaleszany z 14 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Rewizyjnej,

Ze wskazanych powyżej dokumentów wynika, iż 4 czerwca 2014 roku Komisja Rewizyjna Rady Gminy Zaleszany rozpatrzyła:

- 1) sprawozdanie z wykonania budżetu gminy wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie o tym sprawozdaniu,
- 2) sprawozdanie finansowe, zawierające:
 - a) bilans z wykonania budżetu,
 - b) bilans jednostki budżetowej i samorządowego zakładu budżetowego,
 - c) rachunek zysków i strat jednostki,
 - d) zestawienie zmian w funduszu jednostki,
- 3) informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Z treści wniosku komisji rewizyjnej wynika, że „po dokonaniu oceny wykonania budżetu za 2013 rok na posiedzeniu w dniu 4 czerwca 2013 roku postanowiła:

1. Ocenic negatywnie sprawozdanie z wykonania budżetu za 2013 rok.
2. Złożyć wniosek do Rady Gminy Zaleszany o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Zaleszany”.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie stwierdził, że zarówno w nagłówku wniosku, jak i w jego treści, Komisja Rewizyjna Rady Gminy Zaleszany wskazała błędną datę sporządzenia wniosku oraz datę swego posiedzenia – 4 czerwca 2013 roku. Oczywistym jest, że w tym dniu komisja nie mogła sformułować wniosku dotyczącego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2013, a nadto z treści protokołu wynika, że posiedzenie komisji odbyło się w dniu 4 czerwca 2014 roku. Taką datę posiedzenia komisji i datę sporządzenia wniosku przyjął Skład Orzekający na potrzeby niniejszej opinii.

We wniosku komisja rewizyjna dokonała ustaleń dotyczących realizacji dochodów budżetu gminy za rok 2013:

- 1) wykonanie dochodów ogółem wyniosło 99,09% założeń planowych;
- 2) „wyjątkowo niskie wykonanie dochodów dziale 010 Rolnictwo i łowiectwo, gdzie wskaźnik wyniósł zaledwie 32,39% (...)”. Jak wynika z treści protokołu z posiedzenia komisji rewizyjnej niewykonanie dochodów w wysokości 304.573 zł było związane z

realizacją inwestycji „Wiejskie Centrum Sportowo - Rekreacyjne w Dzierdżiówce”, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Umowa o dotację zawarta z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego została przez samorząd województwa rozwiązana, w Wójt Gminy skierował sprawę na drogę postępowania sądowego;

- 3) jako przykład „drastycznego niewykonania założonych dochodów” wskazała komisja rewizyjna dział 750, w którym zaplanowano dochody w wysokości 764.476,89 zł, a wykonanie wyniosło 278.671,87 zł, a więc 37,33% planu.

W zakresie realizacji wydatków komisja rewizyjna ustaliła:

- 1) wydatki zrealizowano w 93,88% planu i nie stwierdziła przekroczeń wykonanych wydatków w stosunku do wydatków zaplanowanych;
- 2) „Wójt Gminy już po raz drugi nie wykonał drogi w Zaleszanach tj. ulicy Topolowej”. Z treści protokołu wynika, że Wójt Gminy wyjaśnił, iż „konieczna była dokumentacja, przebudowa gazu i to opóźniło wykonanie tej inwestycji”, zaś komisja rewizyjna stwierdziła, iż „ta cała dokumentacja była bardzo opieszale wykonywana, z opóźnieniem zlecona wykonawcom (...)”, a wyjaśnienia uznała za „nie-dostateczne”;
- 3) odnośnie wydatków w dziale 750 rozdział 75023 § 4010 „zarzuca Wójtowi Gminy celowe wprowadzanie Rady Gminy w błąd, gdyż przy analizie projektu budżetu na 2013 rok na poszczególnych Komisjach stałych Rady Gminy, mówiono, że są tu planowane wynagrodzenia pracowników oraz 3 odprawy emerytalne. W trakcie wykonywania budżetu wypłacono tylko jedną odprawę emerytalną, natomiast Wójtowi Gminy wypłacono w tajemnicy przed Radą Gminy nagrodę jubileuszową”. Komisja rewizyjna stwierdziła, że „wynagrodzenie Wójta Gminy jest jawne a Rada Gminy jest organem kompetentnym do ustalania wynagrodzenia dla wójta w drodze podjęcia stosownej uchwały Rady Gminy. (...) Komisja Rewizyjna nie podważa prawa do uzyskania i wypłaty tej nagrody, ale uważa, że Rada Gminy powinna zostać o tym fakcie poinformowana. Komisja zatem ma podstawy sądzić, że celowo Rada Gminy jest wprowadzana w błąd, żeby ukryć faktyczne wydatki”;
- 4) „w dziale 750, rozdziale 75075 Komisja Rewizyjna stwierdziła bardzo duże niewykonanie wydatków”.

Ponadto – jak wynika z treści wniosku – Komisja Rewizyjna Rady Gminy Zaleszany dokonała analizy deficytu budżetu (stwierdzając, że planowany deficyt po zmianach wynosił 1.443.358,25 zł, a wykonanie budżetu zamknęło się nadwyżką w wysokości 60.445,93 zł), przychodów i rozchodów, zobowiązań, dysponowania rezerwami budżetu, dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych gminie ustawami oraz dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i gminnego programu przeciwdziałania narkomanii. W tym zakresie komisja nie sformułowała żadnych uwag.

W konkluzji wniosku komisja rewizyjna stwierdziła: „Biorąc pod uwagę powyższą analizę należy stwierdzić, że budżet Gminy Zaleszany za 2013 rok został wykonany w niektórych przypadkach nieprawidłowo pod względem gospodarności. Komisja zarzuca Wójtowi, że w

wyniku braku odpowiedniego nadzoru nad pracą Urzędu Gminy, Gmina ponosi znaczące straty finansowe”.

Z protokołu z posiedzenia komisji rewizyjnej wynika dodatkowo, że analizowała ona także plan przychodów i kosztów zakładu budżetowego, udzielanie dotacji z budżetu gminy oraz wpływy z tytułu kar za gospodarcze korzystanie ze środowiska oraz odpowiednie wydatki realizowane z tych dochodów, także nie wnosząc zastrzeżeń. Uwag i zastrzeżeń komisja rewizyjna nie wniosła również do sprawozdania finansowego i do informacji o stanie mienia gminy.

Protokół z posiedzenia komisji rewizyjnej zawiera sformułowanie o treści: „Komisja po szczegółowej analizie przedłożonych dokumentów, opiniuje negatywnie wykonanie budżetu Gminy Zaleszany za 2013 r.”.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie stwierdził, co następuje:

Stosownie do treści przepisu art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 (tj. informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego). W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 270 ust. 3 cytowanej ustawy komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu.

Natomiast po myśli przepisu art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Kompetencje komisji rewizyjnej w postępowaniu absolutoryjnym określa przepis art. 18a ust. 3 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi.

Obowiązkiem komisji rewizyjnej jest rozpatrzenie wyżej wymienionych dokumentów oraz zaopiniowanie wykonania budżetu i wystąpienie do rady gminy z wnioskiem w sprawie absolutorium.

Z treści przedstawionego protokołu wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy Zaleszany rozpatrzyła niezbędne dokumenty. Zapisano w nim także, iż komisja rewizyjna „opiniuje negatywnie wykonanie budżetu Gminy Zaleszany za 2013 r.”. Co innego wynika natomiast z treści wniosku, w którym zapisano, iż komisja rewizyjna postanowiła „ocenić negatywnie sprawozdanie z wykonania budżetu za 2013 rok”. Z przytoczonych wyżej przepisów nie wynika kompetencja komisji rewizyjnej do dokonywania oceny sprawozdania z wykonania budżetu. Komisja ma natomiast obowiązek sformułować opinię dotyczącą wykonania budżetu. We wniosku brak jednoznacznie sformułowanej opinii odnoszącej się do wykonania budżetu. W tym zakresie przedstawione dokumenty są ze sobą sprzeczne, gdyż z protokołu wynika, że komisja negatywnie zaopiniowała wykonania budżetu, a z wniosku – że negatywnie oceniła sprawozdanie z wykonania budżetu.

W postępowaniu absolutoryjnym, którego elementem jest wyrażenie przez komisję rewizyjną opinii dotyczącej wykonania budżetu, istotne znaczenie ma nie tylko ustalenie poziomu realizacji dochodów i wydatków, ale także przyczyn rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem oraz rozważenie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (podobnie: Naczelny Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 29 października 1998 r., I SA/Po 1522/98, „Wspólnota” 1999/28/26). Komisja rewizyjna powinna zatem nie tylko sformułować jednoznaczną opinię dotyczącą wykonania budżetu, ale także należycie ją umotywić, wykazując, że niewykonanie określonych dochodów i wydatków wynika z przyczyn leżących po stronie organu wykonawczego.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Zaleszany w zakresie niższego niż planowane wykonania dochodów i wydatków przypisała winę Wójtowi Gminy, jednakże nie uzasadniła należycie swego stanowiska. Sformułowała także pod adresem Wójta Gminy zarzut „braku odpowiedniego nadzoru nad pracą Urzędu Gminy”, co wykracza poza prawem określone granice postępowania absolutoryjnego, które dotyczy oceny wykonania budżetu, a nie oceny wypełniania przez wójta funkcji kierownika urzędu, z czym związana jest kwestia nadzoru nad właściwym wykonywaniem zadań przez urząd, jako aparat pomocniczy wójta.

Komisja rewizyjna nie uzasadniła także na jakiej podstawie twierdzi, że na skutek braku odpowiedniego nadzoru gmina ponosi „znaczące straty finansowe”. Nie ustaliła wysokości tych strat ani przesłanek uznania ich za „znaczące”.

Sformułowane przez komisję rewizyjną zastrzeżenia w zakresie wykonania dochodów dotyczą dochodów z tytułu dotacji z samorządu województwa podkarpackiego w kwocie 304.573 zł oraz dochodów związanych z realizacją programu „Rozwój Polski Wschodniej”. W pierwszym przypadku niezyskanie dochodów związane było z wypowiedzeniem umowy dotacji, którego podstawy Wójt Gminy kwestionuje, domagając się na drodze sądowej zapłaty dotacji. Komisja rewizyjna stwierdziła błędy w postępowaniu przetargowym, skutkujące rozwiązaniem umowy o dotację, przy czym z przedstawionego protokołu nie wynika, by – posiadając kompetencje kontrolne – dokonała samodzielnie kontroli postępowania przetargowego. W przypadku drugim komisja nie poczyniła ustaleń dotyczących przyczyn niewykonania dochodów i roli w tym wójta gminy.

Odnosnie zastrzeżeń dotyczących niepełnego wykonania wydatków w zakresie wskazanym we wniosku stwierdzić należy, że pierwotnie uchwała budżetowa na rok 2013 nie zawierała wykazu inwestycji gminnych, planowanych do realizacji w 2013 roku. Zestawienie takie Rada Gminy w Zaleszanych wprowadziła dopiero w dniu 7 października 2013 r., uchwałą nr XXXVII/334/2013 (§ 2). W dziale 600 rozdział 60016 wykazano jedynie łączne nakłady w wysokości 1.798.400 zł na budowę i przebudowę wyszczególnionych dróg gminnych, w tym na zadanie określone jako „Zaleszany – ul. Topolowa – skrzyżowanie”. Rada Gminy w Zaleszanych nie ustaliła jednak kwot wydatków na poszczególne zadania. Ze sprawozdania z wykonania budżetu wynika, że wydatki związane z ulicą Topolową wyniosły 16.958,92 zł. Wykonanie wydatków majątkowych w dziale 600 rozdział 60016 wyniosło 1.608.714,46 zł przy planie w wysokości 1.618.400 zł, tj. 99,4%. Różnica między wysokością wydatków planowanych, a wielkością wydatków wykonanych wynosiła 9.685,54 zł. Komisja nie uzasadniła na czym – wobec takiego wykonania wydatków w omawianej podziałce klasyfikacji budżetowej – opiera zarzut odnośnie tych wydatków.

Zarzut celowego wprowadzania w błąd Rady Gminy co do planu wydatków na wynagrodzenia nie jest związany z wykonaniem budżetu. Twierdzenie, że „na poszczególnych Komisjach

stałych Rady Gminy mówiono”, iż w dziale 750 rozdział 75023 § 4010 są planowane „wynagrodzenia pracowników oraz 3 odprawy emerytalne” nie zostało też należycie udokumentowane, choćby poprzez przedstawienie protokołów z posiedzeń komisji, w których takie twierdzenia znajdowałyby odzwierciedlenie. Ponadto ustalenia komisji rewizyjnej pozostają w sprzeczności z treścią uzasadnienia projektu uchwały budżetowej, w którym wprost zapisano, że w dziale 750 rozdział 75023 zaplanowano wydatki w kwocie 2.061.272 zł na „wynagrodzenia i pochodne, w tym 3 odprawy emerytalne i 6 nagród jubileuszowych”. Wydatki w wysokości określonej w projekcie uchwały budżetowej we wskazanej podziałce klasyfikacji budżetowej Rada Gminy Zaleszany uchwaliła bez zmian w stosunku do przedstawionego projektu.

Przyczyny niewykonania wydatków w dziale 750 rozdział 75075 nie zostały przez komisję rewizyjną ustalone. Komisja zauważyła „poważny problem i realną groźbę nieuzyskania dotacji na (...) projekt, co byłoby skandaliczną niegospodarnością w wykonaniu budżetu gminy”, jednakże powyższe zagrożenie nie może się odnosić do budżetu roku 2013, którego dotyczy wniosek o nieudzielenie absolutorium.

Analiza przedstawionych dokumentów prowadzi do wniosku, iż Komisja Rewizyjna Rady Gminy Zaleszany nie wykonała w prawidłowy sposób swych obowiązków dotyczących zaopiniowania wykonania budżetu. Przede wszystkim w przedstawionym wniosku nie sformułowała opinii dotyczącej wykonania budżetu, oceniając jedynie sprawozdanie z wykonania budżetu, co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z treścią protokołu z posiedzenia komisji, z którego nie wynika, by komisja dokonywała oceny sprawozdania, wynika natomiast, że zaopiniowała wykonanie budżetu, co z kolei nie znajduje odzwierciedlenia we wniosku.

Komisja nie ustaliła przyczyn niższego niż planowane wykonania określonych dochodów i wydatków oraz nie wykazała w należyty sposób, że odpowiedzialność za to obciąża Wójta Gminy Zaleszany.

Oprócz zastrzeżeń, które mogłyby stanowić podstawę wniosku o nieudzielenie absolutorium (pod warunkiem właściwego umotywowania), odnoszących się do niewykonania planu wydatków i planu dochodów w określonych podziałkach klasyfikacji budżetowej, komisja rewizyjna sformułowała uwagi niezwiązane z wykonaniem budżetu za 2013 rok (ocena nadzoru wójta nad urzędem gminy, ocena „wprowadzenia Rady Gminy w błąd” co do wydatków na wynagrodzenia, „groźba nieuzyskania dotacji”).

Dlatego też z przyczyn formalnych Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie negatywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zaleszany o nieudzielenie Wójtowi Gminy Zaleszany absolutorium.

Pouczenie:

Od powyższej uchwały służy organowi stanowiącemu odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy,
- 2) a/a

PRZEWODNICZĄCY
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

Mieczysław Paczocha