



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

URZĄD GMINY KOMAŃCZA
2017 CZE. 21
Wpłynęło dnia 2017.06.15
L. dz.
Podpis

UCHWAŁA Nr IX / 50 / 2017

z dnia 19 czerwca 2017 r.
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie

P. Skamburk
23.06.17

w sprawie: zaopiniowania wniosku **Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza** o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy z tytułu wykonania budżetu gminy za 2016 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

- | | | |
|--------------------|---|----------------|
| 1. Tadeusz Subik | - | przewodniczący |
| 2. Edyta Gawrońska | - | członek |
| 3. Mariusz Hadel | - | członek |

po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 19 czerwca 2017 r. wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza - działając na podstawie art. 13, pkt 8 i art. 19, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 18^a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn.zm.)

postanawia negatywnie zaopiniować

wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Komańcza z tytułu wykonania budżetu gminy za 2016 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 6 czerwca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, celem zaopiniowania, wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy za 2016 rok.

Do wniosku dołączono:

- 1) uchwałę Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza z dnia 26 maja 2017 r.;

- 2) uzasadnienie do opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza o nie wykonaniu budżetu Gminy Komańcza za 2016 rok i w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Komańcza za 2016 rok;
- 3) uchwałę Nr II/4/14 Rady Gminy Komańcza z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie powołania i ustalenia składu osobowego Komisji Rewizyjnej;
- 4) uchwałę Nr II/5/14 Rady Gminy Komańcza z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie powołania Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej;
- 5) uchwałę Nr XVII/86/16 Rady Gminy Komańcza z dnia 29 kwietnia 2016 r. w sprawie odwołania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej;
- 6) uchwałę Nr XIX/96/16 Rady Gminy Komańcza z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie powołania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej;
- 7) uchwałę Nr XIX/97/16 Rady Gminy Komańcza z dnia 20 maja 2016 r. w przedmiocie uzupełnienia składu Komisji Rewizyjnej;
- 8) uchwałę Nr XXI/107/2016 Rady Gminy Komańcza z dnia 22 lipca 2016 r. w przedmiocie: przyjęcia rezygnacji Pana Radnego Wiesława Milasza z piastowania funkcji Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza;
- 9) uchwałę Nr XXI/108/2016 Rady Gminy Komańcza z dnia 22 lipca 2016 r. w przedmiocie: przyjęcia rezygnacji Pani Radnej Alicji Szary z piastowania funkcji członka Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza;
- 10) uchwałę Nr XXI/109/2016 Rady Gminy Komańcza z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie powołania Zastępcy Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej;
- 11) uchwałę Nr XXI/110/2016 Rady Gminy Komańcza z dnia 22 lipca 2016 r. w przedmiocie uzupełnienia składu Komisji Rewizyjnej;
- 12) uchwałę Nr XXVII/143/16 Rady Gminy Komańcza z dnia 28 grudnia 2016 r. w przedmiocie: przyjęcia rezygnacji Pana Radnego Zbigniewa Jawora z piastowania funkcji członka Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza;
- 13) uchwałę Nr XXVII/144/16 Rady Gminy Komańcza z dnia 28 grudnia 2016 r. w przedmiocie uzupełnienia składu Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza;
- 14) wyciąg ze statutu Gminy Komańcza dotyczący zasad i trybu działania Komisji Rewizyjnej;
- 15) protokół Nr 10/17 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza w dniu 26 maja 2017 r.;
- 16) listę obecności na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 26 maja 2017 r.

Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 26 maja 2017 r. z udziałem Wójta Gminy, Sekretarza Gminy, radcy prawnego oraz Skarbnika Gminy, przed sformułowaniem wniosku co do absolutorium, rozpatrzyła sprawozdanie z wykonania budżetu za 2016 r. wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej.

Jak wynika z protokołu posiedzenia Komisji z dnia 26 maja 2017 r., Komisja Rewizyjna dokonała analizy wykonania budżetu Gminy za 2016 r. Przedmiotem szczegółowej analizy była realizacja planowanych dochodów, w tym realizacja dochodów ze sprzedaży majątku, zwolnienia z podatków i opłat, dochodzenie należności gminy, dochody z tytułu dzierżawy oraz realizacja planowanych wydatków, przychodów i rozchodów, stanu zadłużenia Gminy, stanu majątku gminy, wykupu wierzytelności, realizacji Funduszu Sołeckiego.

Z zapisów protokołu wynika, że Komisja Rewizyjna musiała przygotować uchwałę w sprawie wniosku o udzielenie, czy też o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy za 2016 rok. Przewodnicząca Komisji wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Komańcza za 2016 rok. Po przeanalizowaniu realizacji budżetu Gminy Komańcza za 2016 r. Komisja Rewizyjna postanowiła jednogłośnie negatywnie zaopiniować wykonanie

budżetu Gminy Komańcza za 2016 r. Jak wynika z protokołu posiedzenia Komisji, podstawą do negatywnej oceny wykonania budżetu za 2016 rok oraz wniosku o nieudzielenie absolutorium były zarzuty dotyczące:

1. Niskiego wykonania dochodów z tytułu:

- sprzedaży majątku, plan po zmianach w wysokości 300.000,- zł – wykonanie 103.445,40 zł, co stanowi 34,48 % planu,
- wpływy z podatku od czynności cywilno prawnych, plan po zmianach 70.000,- zł – wykonanie 220,- zł, co stanowi 0,31 % wykonania,
- wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska plan 50.000,- zł, wykonanie 16.375,40 zł, co stanowi 32,75 %.

Zdaniem Komisji Rewizyjnej, niskie wykonanie dochodów budżetowych wynikało z błędnych założeń przy planowaniu budżetu oraz zaniedbań związanych z niewypełnieniem należycie obowiązków w zakresie nadzoru i kontroli nad realizacją dochodów własnych.

2. Niskiego wykonania:

- wydatków majątkowych – wykonanie 393.627,76 zł (plan 678.873,12 zł), co stanowi 57,98 % planu,
- brak wykonania „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami” – plan 84.875,- zł – wykonanie 4.875,- zł, co stanowi 5,74 % planu,
- braku realizacji planu wydatków w pozycji „transport i łączność” plan 400.528,82 zł – wykonanie 305.608,97 zł, co stanowi 76,30 % planu,
- braku wykonania „Drogi wewnętrzne” plan 306.928,82 zł – wykonanie 216.782,96 zł, co stanowi 70,63 % planu.

Zdaniem Komisji Rewizyjnej niskie wykonanie wydatków majątkowych jest efektem niskiego wykonania dochodów majątkowych służących finansowaniu tych wydatków, braku dyscypliny w realizacji wydatków majątkowych i braku inwestycji w drogi wewnętrzne, a także braku realizacji budżetu gminy zatwierdzonego przez Radę Gminy. Poza tym wynika fakt nienależytego skonstruowania budżetu i bez należytej staranności.

3. Przekroczenie planowanych rozchodów na koniec I kwartału 2016 r.

Ze sprawozdania Rb-NDS na dzień 31 marca 2016 r. wynika, że na planowane rozchody w wysokości 96.657,15 zł wykonanie wyniosło 322.283,65 zł.

Zdaniem Komisji Rewizyjnej, zmiana następcza tj. przeprowadzona po dokonaniu wydatku nie wyłącza odpowiedzialności Wójta Gminy, bowiem Wójt wydatkował środki publiczne bez upoważnienia w budżecie.

4. Wysokiego poziomu należności wymagalnych. Gmina na dzień 31 grudnia 2016 r. posiadała wymagalne należności w wysokości 949.561,93 zł. Były to zaległości podatkowe i niepodatkowe, które zdaniem Komisji Rewizyjnej, z roku na rok nie są skutecznie ściągane.

5. Budżet za 2016 r. zamknął się wynikiem dodatnim w wysokości 518.428,33 zł. Zdaniem Komisji Rewizyjnej, wypracowana nadwyżka dochodów nad wydatkami była efektem braku inwestycji w 2016 r. i niezrealizowaniu innych planowanych pozycji budżetowych. Zasadniczym finansowym problemem budżetu Gminy w 2016 r. była konsolidacja zadłużenia. Ilość propozycji konsolidacji i deklarowanych terminów jej przeprowadzenia, a mimo to prawie do IV kwartału 2016 r. nie przeprowadzono tej konsolidacji.

6. Narażenie Gminy przez Wójta w 2016 r. na znaczne straty finansowe poprzez:

- podpisanie umowy z zewnętrzną firmą finansową do prowadzenia między innymi spraw rachunkowych, przygotowywania projektów uchwał, poszukiwania możliwości finansowania zadłużenia Gminy Komańcza,
- sprzedanie w przeciągu pół roku dwa razy wierzytelności w wysokości 1.200.000,- zł do „parabanku”,

- zaciągnięcie bez zgody Rady Gminy w miesiącu marcu 2016 r. zobowiązania finansowego w wysokości 1.200.000,- zł w instytucji z sektora poza bankowego z naruszeniem art.18 ust.2 pkt 9 lit.c ustawy o samorządzie gminnym,
- dokonanie bez zgody Rady Gminy poręczeń wekslowych zaciągniętego zobowiązania ze złamaniem art.18 ust.2 pkt 9 lit.i ustawy o samorządzie gminnym,
- ogłoszenie dwa razy w 2016 r. konkursu dotyczącego emisji obligacji oraz wycofanie dwa razy wniosku o opinię RIO o możliwości wykupu obligacji, pomimo rozpoczęcia w 2015 r. przez Wójta Gminy procedury przygotowania możliwości emisji obligacji. Zdaniem Komisji Rewizyjnej, było to celowe działanie, z którego wynikało, że Wójt tak naprawdę nie interesowało czy jest w stanie wykupić obligacje. Tym samym uniemożliwił Radzie Gminy dostęp do wiarygodnych dokumentów określających sytuację finansową gminy,
- zapewnianie radnych, że emisja obligacji jest rozwiązaniem właściwym i realistycznym do uzyskania płynności finansowej gminy,
- zapewnianie radnych, po nieudanej emisji obligacji, że do końca czerwca sytuacja finansowa gminy zostanie wyjaśniona poprzez uzyskanie kredytu konsolidacyjnego,
- przekonywanie i zapewnianie radnych, po nieudanej próbie uzyskania kredytu konsolidacyjnego, że do realizacji kredytu konsolidacyjnego z zabezpieczeniem hipotecznym, który jest niemal że pewny potrzeba czasu, tym samym przekonał część radnych do podjęcia uchwały Nr XX/102/16 dotyczącej zgody na dalszą sprzedaż wierzytelności do instytucji z sektora bankowego, którą RIO stwierdziła za nieważną,
- przygotowanie i wycofanie projektu uchwały dotyczącej zabezpieczenia kredytu konsolidacyjnego obiektami, które są w projektach unijnych, zostały one wybudowane z wykorzystaniem środków unijnych i przed zakończeniem ciągłości projektów. Taką postawę Wójta należy uznać za pozorne działanie zmierzające do poprawy finansów gminy,
- sprzedaż wierzytelności w kwocie 614.000,- zł na budynek socjalny w Kulasznie – natomiast Radę Gminy powiadomił o tym w kwietniu przygotowując uchwałę nr XVIII/85/16 z dnia 29 kwietnia 2016 r. – zmiana do WPF,
- wydanie w miesiącu wrześniu 2016 r. zarządzenia Nr 79/2016 w którym dokonał przesunięcia w budżecie pomiędzy działami i jednocześnie przekraczając dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia na rok 2016, naruszając w ten sposób ustawę o finansach publicznych,
- doprowadzenie do wszczęcia przeciwko Wójtowi w miesiącu sierpniu 2016 r. postępowania przed Rzecznikiem Finansów Publicznych o nienależyte wywiązywanie się ze swoich obowiązków.

Komisja Rewizyjna analizowała wartość i składniki mienia komunalnego Gminy Komańcza.

Jak wynika z protokołu posiedzenia Komisji, Komisja Rewizyjna badała wykonanie budżetu i rozpatrywała sprawozdania, kierując się kryteriami: legalności, rzetelności, gospodarności, celowości oraz szczególnie zwracała uwagę na to czy Wójt przestrzegał dyscypliny finansów publicznych oraz innych przepisów prawa i zdaniem Komisji powyższe daje podstawę do wyrażenia negatywnej opinii o realizacji budżetu Gminy za 2016 rok oraz przestrzeganiu przepisów obowiązującego prawa i wystąpienia do Rady Gminy z wnioskiem o nieudzielenie Wójtowi absolutorium.

W posiedzeniu Komisji uczestniczyło 4 radnych (skład Komisji 5 osobowy). W wyniku głosowania wniosek Komisji został przyjęty (4 głosy „za”, przeciw „0” i wstrzymujących „0”).

Sporządzona została Uchwała Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza z dnia 26 maja 2017 r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Komańcza za 2016 r.

W dniu 7 czerwca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął wniosek Wójta Gminy Komańcza o wydanie negatywnej opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Komańcza w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Komańcza za 2016 rok. Według Wójta Gminy, opinia Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium została sporządzona w sposób niestaranny, nieobiektywny, tendencyjny i niezgodnie ze stanem faktycznym, a sam wniosek jest narzędziem walki politycznej. W piśmie tym Wójt Gminy Komańcza ustosunkował się do zarzutów Komisji Rewizyjnej.

Skład Orzekający zaznacza, że zgodnie z art.18a ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, izba opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu. Zatem wyjaśnienia Wójta Gminy z dnia 6 czerwca 2017 r. na etapie opiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej nie były przedmiotem analizy przez Skład Orzekający. Przedmiotowe wyjaśnienia, zdaniem Składu Orzekającego winny być przedstawione przez Wójta Gminy Komisji Rewizyjnej w trakcie dokonywania przez nią oceny wykonania budżetu za rok 2016 jak również podczas sesji absolutoryjnej.

Skład Orzekający wobec przedłożonego wniosku Komisji Rewizyjnej Gminy Komańcza, zważył co następuje:

Na podstawie art. 18a ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Zgodnie z postanowieniami art.270 ust.2 ustawy o finansach publicznych, komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu, informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 ustawy, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania.

Uchwała budżetowa Gminy Komańcza zatwierdza granicę dochodów i wydatków w sposób wiążący organ wykonawczy – Wójta Gminy. Ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi. Niewykonanie zadań budżetowych w zakresie planowanych dochodów może być spowodowane czynnikami zewnętrznymi, na które organ wykonawczy nie ma większego wpływu. W uzasadnieniu wniosku Komisja Rewizyjna nie wykazała, na ile bezpośredni wpływ na wykonanie wskazanych pozycji dochodów budżetu miał Wójt Gminy. Przy czym dochody budżetowe wykonano w wysokości 17.077.275,02 zł, co stanowi 97,12 % planowanych dochodów.

Limity wydatków budżetowych są wiążące dla organu wykonawczego. Przy realizacji wydatków Wójt Gminy ma obowiązek kierowania się oprócz kryteriów legalnych, również zasadami gospodarności, celowościowymi czy też oszczędnościowymi. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Wydatki budżetowe wykonano w wysokości 15.884.008,82 zł, co stanowi 93,94 % planowanych wydatków. Zarzut Komisji Rewizyjnej dotyczący poniesionych wydatków budżetowych nie jest powiązany z wykazaniem bezpośredniej odpowiedzialności Wójta Gminy za poziom realizacji planowanych wydatków.

Faktem jest przekroczenie planowanych rozchodów na dzień 31 marca 2016 r. Jest to czynnik związany z wykonywaniem budżetu. Jak wynika z protokołu posiedzenia Komisji

Rewizyjnej, Rada Gminy mimo przedłożenia projektu stosownej uchwały nie podjęła uchwały w tym zakresie. Komisja nie wykazała, czy za powyższe można obciążyć Wójta Gminy, czy też było to spowodowane wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dodatkowo należy nadmienić, że rozchody nie są wydatkami budżetu, zatem nie jest to przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków, które stanowiłoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W zakresie należności wymagalnych, Komisja szczegółowo analizowała poszczególne pozycje należności. Zaznaczyć należy, że stan należności wymagalnych wynosił: za 2016 r. - 949.561,93 zł, za 2015 r. - 977.870,27 zł, a za 2014 r. - 948.502,64 zł. Jak wynika z treści protokołu, Wójt Gminy odniósł się do poszczególnych pozycji należności, wskazując jakie czynności były podejmowane w tym zakresie, czego Komisja Rewizyjna nie uwzględniła oraz Komisja nie wykazała bezpośredniej odpowiedzialności Wójta Gminy.

Wynik budżetu jest pochodną osiągniętych dochodów, poniesionych wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu. W związku z sytuacją finansową Gminy Komańcza na przestrzeni 2016 r., przy realizacji planowanych dochodów (97,12 %) i poniesionych wydatków na poziomie 93,94 %, osiągnięty wynik budżetu na koniec 2016 r. uwzględnia także należne dochody za 2016 r., które wpłynęły na rachunek Gminy w 2017 r. Wójt Gminy udzielił w tym zakresie wyjaśnień, wskazując na przyczyny osiągniętego dodatniego wyniku, czego Komisja Rewizyjna nie uwzględniła.

W zakresie zarzutu dotyczącego narażenia Gminy na znaczne straty finansowe, Skład Orzekający uznał, że jest to wniosek sformułowany zbyt ogólnie gdyż Komisja Rewizyjna nie wykazała jakich strat to dotyczy i jaka jest ich konkretna wysokość. Ponadto, w ocenie Składu Orzekającego część zarzutów nie jest związana z wykonywaniem budżetu gminy za 2016 rok.

Zarówno Komisja Rewizyjna jak i Rada Gminy ma prawo do własnej oceny wykonania budżetu gminy opartej o dane zawarte w sprawozdaniu wójta z wykonania tego budżetu, która może być odmienna od oceny wójta, jednakże ocena ta powinna być oparta o całokształt danych dotyczących wykonania budżetu.

W sprawie zaopiniowania przez Komisję Rewizyjną wykonania budżetu Gminy Komańcza oraz wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy z tytułu wykonania budżetu za 2016 r., Skład Orzekający stwierdza, że Komisja Rewizyjna nie w pełni uczyniła zadość swoim obowiązkom. Komisja Rewizyjna rozpatrzyła określone dokumenty, wykazała jak wykonany został planowany budżet w zakresie dochodów, wydatków, rozchodów. Natomiast Komisja nie wykazała, że za takie wykonanie budżetu za 2016 r. odpowiada Wójt Gminy. Brak jest także powiązania przy ustalonych rozbieżnościach pomiędzy budżetem uchwalonym i wykonanym a odpowiedzialnością Wójta Gminy za ten stan. Komisja Rewizyjna nie wskazała jakimi przesłankami kierowała się opiniując negatywnie wykonanie budżetu Gminy Komańcza za 2016 rok. Uwzględniając powyższe ustalenia, Komisja Rewizyjna nie dokonała pełnej oceny wykonania budżetu, która jest niezbędna do prawidłowego sformułowania wniosku w przedmiocie absolutorium.

Podobne stanowisko wynika także z orzeczeń sądów administracyjnych. Dokonanie oceny wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, winno być czynione w sposób kompleksowy, odnoszący się do budżetu jako całości. Nie można przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim nie związanych. Dokonując oceny wykonania budżetu należy ustalić i rozważyć przyczyny, które doprowadziły do rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także zakres odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan (wyrok I SA/Kr 1690/14 z dnia 19 grudnia 2014 r.).

W świetle powyższego, skoro wniosek o nieudzielenie absolutorium nie jest poparty prawidłową, tj. pełną oceną wykonania budżetu gminy za 2016 rok – Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Od niniejszej opinii, na podstawie art. 20, ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Gminy Komańcza;
- ② Wójt Gminy Komańcza;
3. a/a

Przewodniczący
Składu Orzekającego

mgr Tadeusz SUBIK



