

UCHWAŁA Nr Ci.204.2013
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 6 czerwca 2013 roku

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Winnica z dnia 20 maja 2013 roku w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Winnica absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w osobach:

Przewodniczący: mgr Ireneusz KOŁAKOWSKI

Członkowie: mgr Renata SOKOLNICKA

mgr Krzysztof POLENS

na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012r. poz. 1113) oraz na podstawie § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. z 2004r. Nr 167, poz. 1747), po dokonaniu analizy przedłożonego przez Przewodniczącego Rady Gminy wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Winnica w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Winnica na posiedzeniu w Ciechanowie w dniu 6 czerwca 2013 roku

podjął następującą uchwałę ;

§ 1

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stwierdza, że przedmiotowy wniosek Komisji Rewizyjnej, oparty na negatywnej opinii o wykonaniu przez Wójta Gminy Winnica budżetu za 2012 rok spełnia formalno – prawne wymogi jego dopuszczalności. Zgłasza przy tym uwagi w stosunku podstaw merytorycznych wniosku.

§ 2

Uchwała została podjęta jednogłośnie i wchodzi w życie z dniem podjęcia.

§ 3

Od niniejszej uchwały służy Radzie Gminy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od dnia doręczenia.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2013 roku wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Winnica z dnia 20 maja 2013 roku o nieudzielenie Wójtowi Gminy Winnica absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok.

Wniosek spełnia wymogi formalno – prawne mając swoje umocowanie w wyrażonej negatywnej opinii o wykonaniu przez Wójta Gminy budżetu za 2012 rok.

Sposób dochodzenia do przedstawionej tezy o negatywnym wykonaniu budżetu oraz do sformułowania opiniowanego wniosku obrazuje uzasadnienie uchwały Komisji Rewizyjnej. W zakresie przedstawionych przez Komisję Rewizyjną zarzutów odnoszących się do wykonania budżetu ostateczne ich rozpatrzenie należeć będzie do Rady Gminy, jako organu kontrolnego i oceniającego realizację budżetu przez Wójta Gminy. Wyjaśnienia Wójta na sesji absolutoryjnej wpłyną dodatkowo na wyrobienie sobie zdania przez pozostałych radnych, co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną oraz zasadności ostatecznego wniosku Komisji. Z faktu, iż udzielenie absolutorium jest wyłączną kompetencją Rady wynika jej prawo do odmiennej niż Komisji Rewizyjnej oceny wagi poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu.

Przedstawiony wniosek wykazuje brak wystarczających przesłanek, które pozwoliłyby uznać, że Komisja Rewizyjna dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania ustalonych przez Radę na 2012 rok założeń budżetowych. Absolutorium jest formą kontroli nad Wójtem w zakresie wykonania budżetu, to też zarzuty wobec Wójta powinny być dostatecznie uzasadnione. Należy pamiętać o uwzględnieniu przyczyn obiektywnych jak i subiektywnych, które powinny być udokumentowane i sprecyzowane oraz łączące się z wykonaniem budżetu.

W związku z powyższym Skład Orzekający nie kwestionując samego prawa wartościowania zastosowanych kryteriów przez Komisję Rewizyjną w ocenie realizacji budżetu ogranicza się do zgłoszenia poniższych uwag:

1. Pierwszy i drugi zarzut zawarty w uzasadnieniu stanowiący merytoryczną podstawę wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium dotyczy odpowiednio niewykonania planu dochodów majątkowych oraz wzrostu wydatków na utrzymanie urzędu. Komisja Rewizyjna formułując wskazane zarzuty nie ustaliła powodów niewykonania dochodów majątkowych oraz nie wskazała przyczyn wzrostu wydatków na utrzymanie urzędu. Z góry założyła i przyjęła tezę o nierealności planu i „fałszywości” jego założeń, obarczając winą za ten stan Wójta, mimo iż to w gestii Rady Gminy pozostają decyzje dotyczące kształtowania wysokości planu budżetowego. Zdaniem Składu Orzekającego przed sformułowaniem wskazanych zarzutów Komisja Rewizyjna winna dogłębnie i wnikliwie

przeanalizować i poznać przyczyny wskazanego stanu rzeczy oraz je zważyć i osądzić, czego jak wynika z uzasadnienia uchwały nie zrobiła.

2. W zakresie trzeciego zarzutu dotyczącego - jak wskazano „*bezprawnej*” zgody Wójta na rozwiązanie umowy z przewoźnikiem z uwagi na brak w umowie zapisu umożliwiającego jej rozwiązanie oraz związanego z tym wzrostu wydatków na usługę przewozu Skład Orzekający wskazuje, iż sam brak klauzul umownych o możliwości rozwiązania umowy nie świadczy o naruszeniu prawa w przypadku jej rozwiązania. Możliwość zakończenia umownego stosunku prawnego przewidują przepisy prawa materialnego, które zwykle nie znajdują powtórzeń w treści umowy (np. art. 145 ustawy Prawo zamówień publicznych). Co do zwiększenia kosztów usługi przewozu zdaniem Składu Orzekającego teza ta winna zostać poprzedzona dokładną analizą procedury w sprawie zamówienia publicznego, w wyniku której zawarto umowę z nowym przewoźnikiem w szczególności w obszarze szacowania wartości zamówienia, wysokości kwoty jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia oraz ceny najkorzystniejszej oferty z ewentualnym uwzględnieniem wystąpienia przesłanki do unieważnienia postępowania, o której mowa w art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Z uzasadnienia uchwały nie wynika, aby taka analiza została przeprowadzona.
3. W treści zarzutu czwartego i piątego Komisja Rewizyjna zadała pytania o przyrost zaległości w podatku od środków transportowych oraz podstawę zaplanowania dotacji na inwestycję drogową, które pozostawiła bez odpowiedzi. Skład Orzekający po raz kolejny wskazuje, iż zadaniem Komisji jest dokładne uzasadnienie zarzutów oraz wskazanie sprecyzowanych przyczyn, na których zarzuty oparła. Wniosek Komisji uwarunkowany na pytaniu bez udzielenia odpowiedzi nie jest możliwy do oceny, zarówno przez Organ Stanowiący a tym bardziej przez Skład Orzekający. Podobnie nie uzasadniono zarzutu szóstego, ograniczając się do stwierdzenia niewykonania inwestycji drogowej zgodnie z planem.
4. Z punktu siódmego i ósmego uzasadnienia uchwały wynika zarzut dokonania wydatków w wysokości większej niż wynikającej z planu wydatków. Skład Orzekający wskazuje, iż powyższe wymaga rozważenia i zbadania oraz podjęcia działań w celu ustalenia czy we wskazanym zakresie doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych opisanego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 168). W przypadku potwierdzenia popełnienia czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych na Komisji Rewizyjnej a także Organie Stanowiącym ciąży ustawowy obowiązek złożenia do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Reasumując, na gruncie obowiązującego prawa absolutorium jest instytucją o ograniczonym podmiotowo zakresie. Ma ono bowiem charakter prawnej akceptacji działalności organu wykonawczego w okresie sprawozdawczym opartej na merytorycznej i zobiektywowanej ocenie wykonania budżetu. Zarzuty podniesione przez Komisję Rewizyjną odnoszą się do tej oceny i jako takie mogą mieć wpływ na decyzję absolutorijną. W szczególności uwagę skupia niewykonanie dochodów majątkowych, planowanie wydatków w wysokości przekraczającej uzasadnione potrzeby, realizowanie inwestycji niezgodnie z założeniami,

dokonywanie wydatków ponad ustalony plan. Brak jednak ich dostatecznego skonkretyzowania oraz zdefiniowania powoduje niemożność ich oceny i zważenia przez Skład Orzekający. Ostateczny osąd, co do przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną analizy oraz zasadności wniosku Komisji należeć będzie do Rady Gminy.

W związku z powyższym Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wydał opinię jak w sentencji.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

CZŁONEK KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie

mgr Dariusz Kolakowski

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Winnica,
- 2) a/a/.