

URZĄD GMINY NAREW
Kancelaria Ogólna
W P Ł Y N E Ł O
1902-06-2017
liczba Białymstoku ilość zat.
podpis Su znak sprawy

UCHWAŁA Nr RIO.IV-00323-1/17
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
z dnia 31 maja 2017 roku

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Narew wniosku o nieudzielenie Wójtowi Gminy Narew absolutorium za 2016 rok.

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 2016 r. poz. 561.), art. 18a ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 1 kwietnia 2014 roku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach,

Skład Orzekający w osobach:

Beata Chmielewska – przewodnicząca
Agnieszka Gerasimiuk – członek
Paweł Gałko – członek

Negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Narew w sprawie nieudzielenia absolutorium wskazując, iż:

- punktem odniesienia oceny wykonania budżetu nie może być pierwotna uchwała budżetowa na 2016 rok nieuwzględniająca zmian wprowadzonych w trakcie roku budżetowego;
- ocena wykonania budżetu winna dotyczyć budżetu w rozumieniu art. 211 ustawy o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz 1870 ze zm.) i odnosić się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach.

UZASADNIENIE

Przewodniczący Rady Gminy Narew, wykonując postanowienia art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przekazał w dniu 19 maja 2017 roku, pismem Nr Or.0004.33.2017 do zaopiniowania wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Narew w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Narew z tytułu realizacji budżetu gminy za 2016 rok, opinię w sprawie wykonania budżetu Gminy Narew za 2016 rok oraz Protokół Nr 32/17 Posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Narew. Jednocześnie Przewodniczący Rady Gminy stwierdził, że skład Komisji Rewizyjnej jest zgodny z wymogami art. 18a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

POLECENIE
Pani
1. Przewodniczący

Z przedłożonego protokołu wynika, iż Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała sprawozdanie finansowe oraz wykonanie budżetu Gminy Narew za 2016 rok. Po dokonaniu oceny sprawozdania z realizacji budżetu Gminy Narew za 2016 rok trzema głosami zawnioskowała o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Narew z tytułu realizacji budżetu Gminy Narew za 2016 rok. Argumentem, skutkującym nieudzieleniem absolutorium Wójtowi Gminy Narew, zdaniem komisji jest fakt, iż „budżet Gminy Narew został wykonany niezgodnie z założeniami uchwały budżetowej Nr XIII/65/16 Rady Gminy Narew z dnia 25 stycznia 2016 roku w sprawie uchwalenia budżetu gminy Narew na 2016 rok”. Skład Orzekający stwierdza, że przedmiotem oceny powinno być wykonanie budżetu gminy pod kątem zgodności z założeniami przyjętymi w uchwale budżetowej danego roku wraz z jej zmianami poczynionymi w trakcie tego roku. Ostateczny kształt budżetu formuje się przez cały rok budżetowy poprzez dokonywane zmiany zarówno przez organ wykonawczy jak i stanowiący. A zatem za nieuprawniony należy uznać argument dotyczący porównania wykonania budżetu do uchwały pierwotnej w sprawie budżetu (z pominięciem zmian dokonanych w ciągu roku).

Komisja rewizyjna wskazała ponadto, że nie zostały zrealizowane zaplanowane zadania inwestycyjne:

1. *Modernizacja ulicy we wsi Odrynki (inwestycja realizowana z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej);*
2. *Modernizacja ulicy we wsi Soce (inwestycja zgłoszona w ciągu roku budżetowego 2016 do aplikowania o środki pochodzące z Unii Europejskiej);*
3. *Modernizacja ulicy we wsi Lachy.*

Podniesiono dodatkowo argument, iż Wójt nie dołożył należytej staranności przy aplikowaniu o środki unijne w zakresie realizacji inwestycji drogowych we wsiach Odrynki i Soce, skutkiem czego środki te nie zostały przyznane. Skład Orzekający zauważa, iż zgodnie z załącznikiem Nr 3 „Zadania inwestycyjne w 2016 roku” do uchwały Nr XXII/110/16 Rady Gminy Narew z dnia 30 grudnia 2016 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na 2016 rok zaplanowano modernizację ulic we wsi:

- Odrynki w kwocie 15.261,00 zł,
- Soce w kwocie 15.260,99 zł,
- Lachy w kwocie 15.970,91 zł.

Z analizy sprawozdania Rb-28 s z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 roku wynika, iż wydatki te zostały zrealizowane w tej samej wysokości. Omawiane inwestycje pierwotnie zostały zaplanowane do realizacji w roku 2016, w ogólnej wysokości 950.000 zł, jednak w toku dokonywania zmian w trakcie roku budżetowego Uchwałą Nr XXI/102/16 Rady Gminy z dnia 28 listopada 2016 roku w sprawie zmian w budżecie gminy na 2016 rok zniesiono plan dochodów z tytułu pozyskania środków pomocowych (zarówno w rozdz. 60016 jak i w rozdz. 70005), natomiast plan wydatków dotyczących modernizacji omawianych ulic zmniejszono do wyżej wymienionych kwot (jak wynika z objaśnień do uchwały Nr XXI/101/2016 Rady Gminy Narew w sprawie zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Narew na lata 2016-2032 procedowanej na tej samej sesji „zmniejszono dochody i wydatki w zakresie inwestycji, których realizacja zostanie przeniesiona z roku 2016 na 2017”). Podkreślenia wymaga również fakt, iż organ wykonawczy może dokonywać wydatków

budżetowych tylko do wysokości zaplanowanych – z uwzględnieniem zmian – w budżecie danego roku, co w tym przypadku zostało uczynione. Zarzut dotyczący niewykonania wymienionych wyżej inwestycji jest zatem nieuzasadniony z uwagi na fakt, iż ostatecznie nie zostały one zaplanowane do realizacji w budżecie roku 2016, a Rada Gminy wyraziła na to zgodę dokonując zmian w budżecie uchwałą Nr XXI/102/16 w dniu 28 listopada 2016. Odnośnie czynności związanych z aplikowaniem o środki pomocowe Skład Orzekający podnosi, iż argument ten wykracza poza obszar związany z wykonaniem budżetu Gminy Narew za 2016 rok. Z analizy dochodów zaplanowanych do pozyskania w roku 2016 jasno wynika, iż w omawianym okresie Gmina ostatecznie nie planowała pozyskania środków pomocowych z budżetu Unii Europejskiej.

Nadmienić ponadto należy, że sam fakt spełnienia kryteriów formalnych – złożenia prawidłowego wniosku, w procesie oceny nie jest gwarantem przyznania środków, a jedynie jednym z etapów procedury aplikacyjnej. Efekt finalny jest bowiem zależny od wielu dodatkowych elementów, związanych z oceną merytoryczną danego wniosku, w ramach poszczególnych etapów weryfikacji dokumentacji aplikacyjnej.

Kolejnym zarzutem Komisji Rewizyjnej jest „*fakt opłacenia przez Urząd Gminy faktury za remont świetlicy we wsi Odryнки, pomimo, że zlecenie nie zostało wykonane do dnia dzisiejszego*” oraz „*brak kontroli procedur i kontroli zarządczej w zakresie realizacji zadań Funduszu Sołeckiego*”. Komisja wskazała również, że „*z uwagi na brak sprawozdania z wykonania Funduszy Sołeckich nie może dokonać oceny realizacji uchwały budżetowej w tym zakresie (chodzi o kwotę 405.951,08 zł)*”. Zarzut ujęty w pierwszym zdaniu dotyczy wykonania wydatków budżetu, przy czym Komisja Rewizyjna nie przedstawiła konkretnych dokumentów uzasadniających wątpliwości, co do faktycznego procesu wykonania remontu świetlicy we wsi Odryнки, a to nie pozwala na jednoznaczną identyfikację i ocenę stanu faktycznego. W świetle art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 301 ze zm.) Rada Gminy rozstrzyga o wyodrębnieniu w budżecie gminy środków stanowiących *fundusz*. To oznacza, że wydatki w zakresie Funduszu Sołeckiego znajdują się w planie wydatków budżetowych Gminy na dany rok, natomiast wykonanie odzwierciedlone jest w sprawozdaniu Rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych JST za okres od początku roku do dnia 31 grudnia danego roku, w kolumnie Nr 10 „*wydatki realizowane w ramach Funduszu Sołeckiego*”. Z załącznika Nr 1 do zarządzenia Nr 214/17 Wójta Gminy Narew z dnia 31 marca 2017 roku w sprawie przyjęcia sprawozdania z przebiegu wykonania budżetu gminy Narew za 2016 rok „*Informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Narew za 2016 rok*” (str. 15), jak również z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-28s z wykonania planowanych wydatków budżetowych JST za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 roku, wynika natomiast, że Gmina zaplanowała kwotę 164.646,20 zł na prace remontowe świetlic w ramach wyodrębnionego Funduszu Sołeckiego, z czego wydatkowano kwotę 134.882,43 zł. A zatem bezprzedmiotowy jest argument dotyczący braku sprawozdań z wykonania Funduszy Sołeckich, a co za tym idzie niemożność dokonania oceny realizacji uchwały budżetowej w tym zakresie jest również bezzasadna.

Ponadto należy dodać, iż Komisja Rewizyjna wyodrębniła „*remont świetlicy wiejskiej we wsi Odrynki (w ramach Funduszu Sołeckiego)*” jako zadanie inwestycyjne. Skład Orzekający zauważa, iż remont świetlicy nie jest zadaniem inwestycyjnym, co ma swoje przełożenie w planie budżetu gminy Narew na 2016 rok – wydatki dotyczące remontu świetlic w ramach funduszu sołeckiego zostały zaplanowane w dz. 921 rozdz. 92109 § 4270 – „zakup usług remontowych”.

Komisja Rewizyjna sformułowała również zastrzeżenia dotyczące „*nieprawidłowości w uchwalaniu dotacji podmiotowej dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Narwi oraz brak przestrzegania dyscypliny finansów publicznych przez tę jednostkę*”, „*niewłaściwe gospodarowanie przez GBP w Narwi finansami publicznymi przyznanymi w ramach dotacji podmiotowej*”. Wskazała także na nierzetelne sporządzanie sprawozdań finansowych jednostek kultury. Podkreślenia wymaga fakt, iż komisja Rewizyjna zgodnie z art. 18a ust. 3 opiniuje wykonanie budżetu gminy, a nie nieprawidłowości w jego uchwalaniu. Wykonanie budżetu winno być rozpatrywane w rozumieniu art. 211 ustawy o finansach publicznych w odniesieniu do całości planu finansowego jakim jest budżet gminy. W myśl art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 862) instytucja kultury prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Art. 27 ust. 3 przywołanej ustawy wskazuje, iż podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora. W świetle tych przepisów Skład Orzekający stwierdza, iż przedmiotowa dotacja została przekazana zgodnie z uchwalonym przez Radę Gminy planem budżetu po zmianach, a ewentualne nieprawidłowości w gminnych instytucjach kultury nie mogą rzutować na ocenę wykonania budżetu gminy Narew.

Nadmienić należy, że w końcowej części przedmiotowego protokołu (str. 4 przedostatni akapit) podsumowując sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Narew Komisja Rewizyjna wskazała, iż „*pomimo, że sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Narew za 2016 rok pod kątem zachowania wymaganej szczegółowości, zgodności ze sprawozdaniami statystycznymi, kompletności i zgodności z prawem nie budzi zastrzeżeń, to wobec wyżej wskazanych nieprawidłowości, sposób realizacji budżetu nie może być oceniony pozytywnie*”.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku stwierdza, iż wniosek Komisji Rewizyjnej powinien być uzasadniony zarzutami dotyczącymi wykonania budżetu. Zasada ta wynika z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do Rady Gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Wójtowi.


W świetle istoty absolutorium, przedmiotem opiniowania winno być wyłącznie wykonanie rocznego planu w rozumieniu art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie zaś kompleksowa ocena działalności organu wykonawczego, rozpatrywana w dodatkowych aspektach nie powiązanych bezpośrednio z istotą przedmiotu sprawy. 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 obarczyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05).

Na marginesie Skład Orzekający podnosi, iż wypełniając delegację art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym Komisja Rewizyjna zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu winna zawrzeć merytoryczne argumenty dotyczące oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy w opinii w sprawie wykonania budżetu Gminy Narew za 2016 rok, nie zaś w protokole posiedzenia Komisji Rewizyjnej. Ponadto w treści opinii w sprawie wykonania budżetu Gminy Narew za 2016 rok wystąpił błąd pisarski dotyczący daty posiedzenia komisji, wskazano, iż Komisja Rewizyjna zebrała się na posiedzeniu w dniu 10 maja 2016 roku zamiast 2017.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający stwierdził jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Beata Chmielewska