

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w POZNANIU**

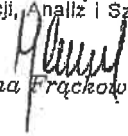
WA - 0955/181/2018

Poznań, dnia 27 czerwca 2018 r.

Przewodniczący Rady Gminy
Suchy Las

W załączeniu przesyłam uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Suchy Las o udzielenie Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2017.

Naczelnik Wydziału
Informacji, Analiz i Szkoleń


Joanna Frackowiak

Uchwała Nr SO-0955/61/20/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 26 czerwca 2018 r.

w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Suchy Las
o udzielenie Wójtowi Gminy absolutorium
z tytułu wykonania budżetu za rok 2017

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony
zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia
28 stycznia 2016 r. (ze zm.), w osobach:

Przewodniczący: Michał Suchanek,
Członkowie: Karol Chyra,
Aldona Pruska,

działając na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r.
o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 18a ust. 3
ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.),
wyraża o przedłożonym przez Przewodniczącego Rady Gminy Suchy Las wniosku Komisji
Rewizyjnej Rady Gminy Suchy Las o udzielenie Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu
wykonania budżetu za 2017 rok następującą opinię.

Przy piśmie z dnia 14 czerwca 2018 r., znak: RG.0008.2.7.2018, Przewodniczący Rady
Gminy Suchy Las przesłał opinię Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Suchy Las o wykonaniu
budżetu Gminy Suchy Las za 2017 rok wraz z wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Suchy
Las w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy za 2017 rok.

Skład Orzekający wydając niniejszą opinię zapoznał się z pismem Wójta Gminy Suchy Las
z dnia 18 czerwca 2018 r. (wpływ do tut. Izby w dniu 19 czerwca 2018 r.), w którym Wójt odnosi
się do negatywnych aspektów przedstawionych we wniosku Komisji Rewizyjnej.

Z opinii Komisji Rewizyjnej wynika, że rozpatrzono:

- sprawozdanie finansowe za 2017 rok,
- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok,
- informację o stanie mienia Gminy.

Komisja Rewizyjna zapoznała się również z uchwałą Nr SO-0954/52/20/2018 Składu
Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2018 r.
w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Suchy Las za 2017
rok wraz z informacją o stanie mienia i objaśnieniami.

Z opinii wynika, że Komisja Rewizyjna podczas badania sprawozdania z wykonania
budżetu za 2017 rok kierowała się kryteriami: legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.
Sprawozdanie badano również w zakresie przestrzegania dyscypliny finansów publicznych.

W przedłożonej opinii Komisja Rewizyjna pozytywnie oceniła wykonanie budżetu za rok
2017 ustalając m.in., że:

- przychody budżetu zrealizowane zostały w wysokości 10.951.537,17 zł, w tym z tytułu
kredytów i pożyczek w kwocie 4.607.590,00 zł (64,83% planu),
- wykazano wolne środki w wysokości 6.343.947,17 zł,

- rozchody z tytułu spłaty kredytów i pożyczek zrealizowano w kwocie 1.418.513,90 zł,
- stan zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i obligacji wynosił 50.906.246,66 zł, co stanowiło 37,66% wykonanych dochodów (stan zadłużenia nie przekroczył norm ustawowych, określonych odrębnymi przepisami),
- na dzień 31 grudnia 2017 r. Gmina posiadała lokaty w kwocie 15.700.000,00 zł, „z tego kwota 4.400.000,00 zł na wydatki niewygasające”,
- zmiany w planie dochodów i wydatków dokonane zarządzeniami wójta były zgodne z zapisami art. 188 ustawy o finansach publicznych – Wójt nie przekroczył upoważnień nadanych mu przez Radę Gminy uchwałą nr XXVI/279/16 z dnia 19 grudnia 2016 r.

Komisja Rewizyjna pozytywnie zaopiniowała przedłożoną informację o stanie mienia komunalnego na dzień 31 grudnia 2017 r.

Z przedłożonej opinii wynika, że Komisja Rewizyjna negatywnie oceniła poziom wykonania wydatków majątkowych, wskazując, cyt.: „*Poziom wykonania wydatków majątkowych określono (...) na kwotę 30.041.325,09 zł (75,20% planu – z uwzględnieniem wydatków niewygasających) natomiast w podsumowaniu tabeli stanowiącej załącznik 3 do przedmiotowego sprawozdania poziom wykonania tych wydatków określono w wysokości 26.018.506,40 zł (65,13% planu – bez wydatków niewygasających). poziom wykonania wydatków majątkowych (65,13% planu) był najniższy od 2012 r.*”. W opinii Komisji Rewizyjnej zaprezentowano tabelę, w której przedstawiono: 43 zadania, które nie zostały wykonane lub zostały wykonane częściowo, wyjaśnienia wójta w odniesieniu do każdego ze wskazanych zadań.

Z wyjaśnień dodatkowych, jakie uzyskała Komisja Rewizyjna wynika, że „*organ wykonawczy podczas procedowania wielu zadań nie potrafił w prawidłowy sposób zaplanować budżetów niezbędnych do przeprowadzenia inwestycji, przez co konieczne były kolejne przetargi, które wydłużały procedurę prowadzenia inwestycji i powodowały brak możliwości terminowego ich zakończenia*”. Komisja stwierdziła, że brak przygotowania Gminy do efektywnego procedowania przetargów oraz właściwego nadzoru nad wykonywaniem inwestycji nie pozwala wystawić organowi wykonawczemu w tym zakresie oceny pozytywnej.

Ponadto Komisja Rewizyjna zwróciła uwagę w swojej opinii na sprawę zakupu w 2017 r. ciężkiego samochodu pożarniczego marki GCBA Mercedes Axor od firmy „Bonex” dla Ochotniczej Straży Pożarnej Suchy Las w kwocie 425.000,00 zł, który to samochód został zakupiony bez właściwego certyfikatu, co skutkowało niemożnością wykorzystania samochodu w akcjach gaśniczych w 2017 r. Komisja Rewizyjna wskazała, że samochód pożarniczy nie posiada homologacji do dnia dzisiejszego.

Komisja Rewizyjna w swojej opinii wskazała także, że „*Wójt bez zgody Rady Gminy przeznaczył zarządzeniem 84/2017 r. z 30.06.2017 kwotę w wysokości 275 000,00 zł na promocję gospodarczą gminy (spółka LARG). Wcześniej jednak Rada Gminy odrzuciła przedłożoną przez Wójta propozycję dotyczącą wzrostu wzmiankowanej pozycji budżetowej dla tej spółki.*”.

Komisja Rewizyjna podkreśla także w wydanej opinii niewłaściwy nadzór właścicielski wójta nad spółkami komunalnymi w 2017 r., wskazując, że „*kontrowersję budzą przede wszystkim kwestie braku kontroli efektywności działania spółki LARG oraz sposób pozyskania siedziby ZGK Sp. z o.o., co jest aktualnie przedmiotem kontroli Centralnego Biura Antykorupcyjnego*”.

Negatywnie został również oceniony nadzór właścicielski nad spółką GCI Sp. z o.o., „*zwłaszcza w kontekście procedowania zadania - BI/WPF/2017/0004 Budowa Systemu*

Monitoringu Gminnego. W okresie trwania zadania - od 2016 r. zlecono montaż zaledwie 1 kamery, wydając kwotę 313.766,11 zł (łącznie koszt z koncepcją i projektem to ok 0,5 mln zł). Organ wykonawczy nie potrafi właściwie określić parametrów kamer jakie powinny być zainstalowane, co powoduje generowanie kosztów realizacji zadania. Z powyższych powodów nie wykonano również zadań lokalnych, o które zabiegali mieszkańcy: ZL/2017/GRZYBOWE/1 Os. Grzybowe - rozbudowa monitoringu osiedlowego oraz ZL/2017/SUCHYLAS/3 Osiedle Suchy Las - monitoring na osiedlu - 2 kamery."

Komisja Rewizyjna podkreśliła także brak właściwego nadzoru nad spółką ZKP Sp. z o.o. w 2017 r., przytaczając następujące argumenty, cyt.: „Kierowcy w 2017 roku zwracali uwagę na fatalny stan taboru autobusowego. Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady Gminy Suchy Las zwróciła się do Wójta o przeprowadzenie niezależnej ekspertyzy stanu technicznego taboru. Wójt odmówił, stwierdzając że „SUCHOLESKIE AUTOBUSY BYŁY I SĄ BEZPIECZNE”. Twierdził, że problem sprowadza się do bieżącej walki politycznej. Koncentrował się raczej na obronie wizerunku spółki, a właściwie jej Zarządu, pomijając kwestię bezpieczeństwa pasażerów. Pisał, że batalia radnych jest po prostu wymyślona, a prawdziwym celem jest napiętnowanie wójta i prezesa spółki. Dwa miesiące później w płomieniach stał jeden z autobusów ZKP Sp. z o.o. Przyczyną pożaru była awaria układu hamulcowego. Autobus spłonął doszczętnie. W sierpniu 2017 r. prezes ZKP Sp. z o.o. ujawnił dokumenty dotyczące kontroli przeprowadzonych w 2017 r. Z analizy dokumentów wynika, że w okresie od lutego do czerwca 2017 r. Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego oraz Policja przeprowadziły łącznie 19 kontroli stanu technicznego autobusów ZKP, w wyniku których dokonano zatrzymania 7 dowodów rejestracyjnych w związku z nienależytym stanem technicznym pojazdu."

Komisja Rewizyjna biorąc pod uwagę dokonane ustalenia stwierdziła, że „po dokonaniu całościowej oceny wykonania budżetu Gminy Suchy Las za rok 2017 (...) pozytywnie opiniuje wykonanie budżetu i wnioskuje o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Suchy Las za 2017 rok”.

Wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Suchy Las w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Suchy Las za 2017 rok podjęto w głosowaniu jawnym stosunkiem głosów: 2 głosy „za”, 1 głos „przeciw” i 2 głosy „wstrzymujące się”.

Instytucja absolutorium w samorządzie terytorialnym jest ściśle związana z oceną wykonania budżetu. Związek ten wyraźnie wskazany jest w art. 18 ust. 2 pkt 4 oraz art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i w art. 270 oraz art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi jednostki samorządu terytorialnego z tego tytułu. Natomiast na Komisji Rewizyjnej zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 270 ustawy o finansach publicznych ciąży obowiązek zaopiniowania wykonania budżetu i wystąpienia z wnioskiem do Rady w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. Przepis art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych dodatkowo obliuguje Komisję Rewizyjną do rozpatrzenia sprawozdania finansowego, sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający wskazuje, że WSA w Krakowie w wyroku z dnia 20 listopada 2013 r.

(sygn. akt I SA/Kr 1585/13) zwrócił uwagę na fakt, że jeśli w pierwotnej wersji budżetu, czy też w wprowadzonych w ciągu roku zmianach w budżecie nie doszło do precyzyjnego wyszacowania wydatków na przewidywane inwestycje, to nie może przesądzać to o uznaniu wykonania budżetu za nieprawidłowe. Sąd zwrócił uwagę na okoliczność, że budżet, jak i zmiany w tym budżecie, są przyjmowane w drodze głosowania przez organ stanowiący. Zatem rada ma wiedzę o etapie realizacji zadań, w tym inwestycyjnych, a przyjmując określone zmiany budżetu, de facto akceptuje i uznaje je za legalne.


Limity wydatków budżetowych wynikające z uchwał budżetowych rad gmin nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Organ wykonawczy gminy ma bowiem prawo i obowiązek kierowania się oprócz kryteriów legalnych, również zasadami gospodarczymi, celowościowymi czy też oszczędnościowymi. I tak przykładowo, pozytywnie należy ocenić te zachowania organu wykonawczego gminy, gdy zadania wyznaczone przez radę gminy wykonywane są mniejszym niż przewidywano nakładem środków pieniężnych, bez uszczerbku dla zakresu i jakości wykonywanego zadania budżetowego. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie.

Komisja Rewizyjna sformułowała wniosek o udzielenie absolutorium Wójtowi z tytułu wykonania budżetu za rok 2017, pomimo zaprezentowania w opinii także negatywnych wniosków. Skład Orzekający wskazuje, że konkluzja zawarta w opinii (pozytywna opinia wykonania budżetu i wniosek o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Suchy Las za 2017 rok) jest niewspółmierna i niespójna z wnioskami zawartymi w treści opinii. Komisja Rewizyjna nie wskazała przyczyn, dla których mimo sformułowania szeregu negatywnych ocen (wniosków) ostatecznie pozytywnie opiniuje wykonanie budżetu i wnioskuje o udzielenie absolutorium.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyraża opinię, że wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Suchy Las w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Suchy Las za 2017 rok jest nienależycie uzasadniony.



Przewodniczący
Składu Orzekającego


Michał Suchanek

Pouczenie: Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.