

URZĄD MIASTA W WOJKOWICACH

Wojkowice, 31 maja 2016 r.

WF.3035.2.2016.11

**Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
ul. Grabowa 3
40-172 Katowice**

Skarżący: Gmina Wojkowice
ul. Jana III Sobieskiego 290A
42-580 Wojkowice

Reprezentowana przez: Pełnomocnika
Marka Skrobka
ul. Jana III Sobieskiego 290a
42-580 Wojkowice

ODWOŁANIE

**od uchwały nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 r.
III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach
w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice
sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie
mienia komunalnego**

Działając w imieniu gminy Wojkowice na podstawie pełnomocnictwa Burmistrza Miasta Wojkowice z dnia 31 maja 2016 r. (pełnomocnictwo w załączeniu) w oparciu o art. 20 ustęp 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., Poz. 561), składam niniejszym odwołanie od uchwały nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 r. III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach *w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego*, która wpłynęła do siedziby gminy Wojkowice dnia 18 maja 2016 r., z powodu naruszenia art. 18 ustęp 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego błędną interpretację i niewłaściwe zastosowanie oraz z powodu niewłaściwej analizy (oceny) stanu faktycznego

przedstawionego w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu za rok 2015 oraz w sprawozdaniach budżetowych RB za rok 2015 i wnoszę o uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i wydanie uchwały wyrażającej pozytywną opinię o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Wojkowice za rok 2015.

Uzasadnienie:

W dniu 18 maja 2016 r. wpłynęła do siedziby gminy Wojkowice uchwała nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 r. III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie *opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego* (dalej również: Uchwała) – w sentencji uchwały wyrażono negatywną opinię o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 (dalej również: Opinia). W uzasadnieniu Uchwały podniesiono m.in. następujące okoliczności: że sprawozdanie złożono po terminie oraz że tabela nr 7 zamieszczona na stronie 8 sprawozdania „*/.../ zawiera dane, które nie odpowiadają kwotom wykazanym w sprawozdaniu Rb-27s /.../*”, przy czym nie wskazano w jakim zakresie i w jakich wartościach stwierdzono rozbieżności i jednocześnie, w tym samym uzasadnieniu (w zdaniu poprzedzającym) wskazano że: „*w zakresie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2015 rok ustalono, że nie wykazuje ono rozbieżności w stosunku do danych wykazanych w sprawozdaniach statystycznych budżetowych /.../*”, ponadto wskazano: „*Niedopuszczalna jest zdaniem Składu Orzekającego sytuacja, w której wykonany deficyt znacznie przekracza zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy. Działanie takie narusza wyłączną kompetencję Rady Miejskiej wynikającą z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym /.../. Deficyt ustalony przez organ stanowiący jest nieprzekraczalnym limitem a niezastosowanie się do tej zasady jest złamaniem przepisów prawa.*”. Skład Orzekający negatywnie ocenił również „*zaangażowanie raty subwencji otrzymanej na 2016 rok do sfinansowania wydatków roku 2015.*”

Regionalne izby obrachunkowe, jako organy administracji publicznej oraz wyspecjalizowane organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, zobowiązane są działać na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa w sposób profesjonalny w zakresie swoich kompetencji ustawowych. Z przytoczonych powyżej fragmentów uzasadnienia Uchwały, wynika, że podstawowym i najistotniejszym zarzutem leżącym u podstaw negatywnej Opinii, jest przekroczenie w 2015 r. przez organ wykonawczy gminy Wojkowice wartości planowanego na rok 2015 deficytu budżetu. Z uzasadnienia wynika również wprost, że taki stan rzeczy oceniany jest negatywnie z powodu naruszenia przepisów prawa; w uzasadnieniu Uchwały nie wskazano co prawda jaki konkretnie przepis rzekomo naruszono, należy jednak przyjąć, że naruszenie dotyczy wskazanego wcześniej art. 18 ustęp 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis ten jest normą kompetencyjną – wskazuje bowiem organ gminy, któremu nadane zostały określone uprawnienia o wyłącznym charakterze: „*Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: /.../ 4) uchwalanie budżetu gminy /.../*”. Pobieżna tylko lektura tego przepisu prawa wskazuje, że odnosi się on do uchwalania budżetu; natomiast nawet gruntowna i pogłębiona analiza nie pozwala przyjąć tezy, że przepis ten odnosi się do wykonania budżetu. Zatem, skoro przepis ten odnosi się do uchwalania budżetu, jego zastosowanie jako kryterium oceny wykonania budżetu, jest nieuprawnione. Przedmiotem uchwały jest bowiem ocena wykonania budżetu, nie zaś uchwała budżetowa, ani uchwała, czy zarządzenie zmieniające budżet.

Bezspornym jest, że w toku wykonywania budżetu gminy Wojkowice w roku 2015, doszło do sytuacji, w której wartość poniesionych wydatków była większa od wykonanych dochodów o kwotę – 961 787,05 zł; nie podlega również kontrowersji, że wartość deficytu budżetu gminy Wojkowice na rok 2015 Rada Miasta Wojkowice ustaliła w wysokości – 638 736,00 zł. Raz jeszcze należy podkreślić, że okoliczność ta należy do sfery faktów (wykonania budżetu), nie zaś projektowania (uchwalanie lub zmiana planów finansowych budżetu) i przepis art. 18 ustęp 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym nie może w sposób zasadny znaleźć zastosowania przy ocenie tego zjawiska. Jakie zatem kryteria zastosowano podczas analizy przedmiotowej okoliczności? Z treści uzasadnienia Uchwały nie sposób tego odgadnąć, a przecież kryteria oceny mają, jak się wydaje, charakter kluczowy. III Skład Orzekający wskazuje jedynie: „*/.../. Deficyt ustalony przez organ stanowiący jest nieprzekraczalnym limitem a niezastosowanie się do tej zasady jest złamaniem przepisów prawa.*” oraz, w następnym akapicie III Skład Orzekający oznajmił, że negatywnie ocenia „*zaangażowanie raty subwencji otrzymanej na 2016 rok do sfinansowania wydatków roku 2015*”.

Teza przedstawiona w pierwszej części tego fragmentu uzasadnienia nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., Poz. 885 z późniejszymi zmianami) w art. 52 ustęp 2 wskazuje, że: „*Ujęte w /.../ budżetach jednostek samorządu terytorialnego /.../ 2) wydatki oraz łączne rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.*”. Ustawodawca używa pojęcia limitu w tym akcie prawnym również w odniesieniu do: zobowiązań, pożyczek i kredytów, dotacji, papierów dłużnych; nigdzie jednak nie wspomina nawet o „limicie deficytu”. W polskim systemie prawa nie istnieje pojęcie „limitu deficytu”. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego „limituje” jedynie wydatki i rozchody, a wskazane w budżecie kwoty planowanych wydatków i planowanych rozchodów stanowią nieprzekraczalne limity. Czy zatem Burmistrz Wojkowic realizując budżet roku 2015 dopuścił się przekroczenia ogólnego limitu wydatków? Odpowiedź znajduje się w treści uzasadnienia Uchwały: „*Wykonane /.../ wydatki zostały wykazane w szczególowości jak w uchwale budżetowej i wynoszą: /.../ 29 205 140,96 zł, tj. 91,3 % planu.*”.

Deficyt budżetu roku 2015 nie wynikał zatem z przekroczenia limitu wydatków, nie wynikał również (czego nie dowiemy się już z treści uzasadnienia Uchwały, lecz ze sprawozdania Rb-NDS) przekroczenia limitu rozchodów, ani też nie wynikał z braku realizacji planu przychodów (zrealizowane w 99,86 %). Deficyt budżetu gminy Wojkowice roku 2015 wynikał z braku realizacji dochodów, czego również nie dowiemy

się z treści uzasadnienia Uchwały. Brak ten wydaje się być elementem istotnym, biorąc pod uwagę przedmiot Uchwały (opinia dotycząca sprawozdania z wykonania budżetu), oraz treść samej Opinii, i świadczy o niewłaściwej (wadliwej) analizie stanu faktycznego, wpływającej bezpośrednio na treść Uchwały. III Skład Orzekający wskazuje jedynie dość lapidarnie i zdawkowo „/.../ na niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku wynoszące 24,6 %planu rocznego.”. Tylko że plan dochodów z tego tytułu wynosił zaledwie – 250 000,00 zł, inaczej niż plan dochodów majątkowych z tytułu dotacji na realizację zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, który wynosił – 3 668 692,24 zł. Przekroczenie planowanego deficytu wynika z nieuzyskania w roku 2015 refundacji wydatków poniesionych na realizację projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego – „Rewitalizacja Parku Miejskiego w Wojkowicach”. Podkreślić należy, iż dołożono wszelkich starań, aby przedmiotowa płatność końcowa wpłynęła na rachunek budżetu Gminy w roku 2015, co, biorąc pod uwagę brak negatywnych sygnałów ze strony Instytucji Wdrażającej, pozwalało racjonalnie przyjąć, że przedmiotowa płatność końcowa zostanie zrealizowana w planowanym terminie, tj. w roku 2015. Niestety, płatność końcowa w kwocie – 1 168 064,12 zł przekazana została w roku 2016. W konsekwencji wartość planowanego deficytu budżetu 2015, wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosła – 961 787,05 zł; gdyby jednak ww. refundacja przekazana została w roku 2015, wynik budżetu byłby dodatni, a nadwyżka budżetowa wyniosłaby – 206 277,07 zł. Dodać należy, że wydatki zrealizowane w roku 2015 w 16,7 % stanowiły wydatki majątkowe. Deficyt nie wynikał z realizacji wydatków bieżących, lecz przede wszystkim ze zwiększonej aktywności inwestycyjnej Miasta i tym samym z realizacji funkcji społecznych przy wykorzystaniu publicznych środków (m.in. budowa kanalizacji sanitarnej i wodociągu w ul. Jana III Sobieskiego – 743 101,62 zł oraz udział w modernizacji ul. Jana III Sobieskiego – 677 537,33 zł, zakończenie Rewitalizacji Parku Miejskiego w Wojkowicach – 1 399 752,47 zł oraz budowa Żłobka Miejskiego w Wojkowicach – 1 155 451,33 zł.

Z treści uzasadnienia Uchwały wynika, że okoliczność dotycząca stopnia realizacji dochodów majątkowych z tytułu dotacji na przedsięwzięcia współfinansowane została całkowicie pominięta; pominięto również przyczyny braku realizacji tych dochodów w wartościach prognozowanych, w szczególności nie ustalono, czy przyczyny te były zawinione przez organ wykonawczy, czy też wynikały z okoliczności za które organ wykonawczy odpowiedzialności nie ponosi. Z punktu widzenia przedmiotu Uchwały, element ten ma znaczenie kluczowe dla wydania prawidłowej Oceny, a jego pominięcie świadczy przede wszystkim o wadliwości Oceny i braku podstaw do wydania Uchwały wyrażającej negatywną opinię.

Ponadto, III Skład Orzekający negatywnie ocenił „zaangażowanie raty subwencji otrzymanej na 2016 rok do sfinansowania wydatków roku 2015.” W tym zakresie należy wskazać następującą wątpliwość: nie istnieją w aktualnie obowiązującym porządku oprawnym przepisy, które ograniczałyby możliwość dysponowania subwencją, zarówno w zakresie czasu jej wydatkowania, jak i rodzaju wydatków z niej realizowanych – kwestia ta jest wewnętrzną sprawą gminy. Zatem, nawet gdyby doszło do zaangażowania w 2015 r. środków pochodzących z subwencji ogólnej przekazanej w

roku 2015 na rok 2016, dalece wątpliwym jest możliwość czynienia z tego powodu zarzutu, który mógłby stanowić podstawę negatywnej oceny wykonania budżetu.

Termin złożenia sprawozdania z wykonania budżetu, o którym mowa w art. 267 ustęp 3 ustawy o finansach publicznych jest terminem instrukcyjnym – jego niedochowanie nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych, choć może rodzić doniosłe konsekwencje wskutek związku z innymi terminami składającymi się na procedurę absolutoryjną, w szczególności niezłożenie w terminie sprawozdania z wykonania budżetu nie rodzi konsekwencji prawnych w postaci bezskuteczności czynności wykonanej po jego upływie (czego dowodem jest Uchwała będąca przedmiotem niniejszego odwołania), okoliczność ta nie może również stanowić zarzutu będącego podstawą negatywnej oceny, bowiem, zgodnie z treścią art. 13 pkt 5) ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do zadań izby należy: „*/.../ wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami /.../*”, czyli opinii w zakresie realizacji budżetu w oparciu o przedłożone sprawozdanie, nie zaś opinii co do terminowości jego złożenia. Uchybienie terminowi, o którym w art. 267 ustęp 3 ustawy o finansach publicznych może wpływać de facto na możliwość dochowania innych terminów, a w konsekwencji może skutkować brakiem możliwości dochowania terminu, o którym mowa w art. 271 ustęp 1 ustawy o finansach publicznych (który jest terminem prekluzyjnym), lecz samo w sobie nie może być przedmiotem zarzutu, ponieważ nie podlega ocenie regionalnych izb obrachunkowych.

W zakresie rozbieżności, o których mowa w treści uzasadnienia, a dotyczących tabeli nr 7 zamieszczonej na stronie 8 sprawozdania, która rzekomo „*/.../ zawiera dane, które nie odpowiadają kwotom wykazanym w sprawozdaniu Rb-27s /.../*”, nie sposób się wypowiedzieć ze względu na zbyt wysoki poziom abstrakcji, uniemożliwiający ustalenie czego konkretnie zastrzeżenia dotyczą; ponadto w uzasadnieniu wskazano jednocześnie (w zdaniu poprzedzającym uzasadnienia Uchwały), że: „*w zakresie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2015 rok ustalono, że nie wykazuje ono rozbieżności w stosunku do danych wykazanych w sprawozdaniach statystycznych budżetowych /.../*”, zatem nie wiadomo, które z twierdzeń wyraża rzeczywiste przekonanie III Składu Orzekającego.

Mając na uwadze wskazane powyżej okoliczności faktyczne i podniesione zarzuty, wnoszę jak w petitum.

Wojkowice, dnia 31 maja 2016 r.

Z upoważnienia Burmistrza
Marek Skrobek
Skarbnik Miasta Wojkowice

Sporządzono w 3 egz.:

- Adresat
- Biuro Rady Miasta Wojkowice;
- a. a.