

Uchwała nr XIII/50/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 lipca 2018 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej Mieroszowa nr LVI/258/18 w sprawie nieudzielenia absolutorium za rok 2017 dla Burmistrza Mieroszowa z dnia 27 czerwca 2018 r.

Na podstawie art.13 pkt 8 oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz.561) oraz zarządzenia nr 4/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, z późn. zm., Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Elżbieta Piekarska — członek,
- Marek Głód — członek,

wydaje opinię pozytywną z uwagami

o uchwale Rady Miejskiej Mieroszowa nr LVI/258/18 w sprawie nieudzielenia absolutorium za rok 2017 dla Burmistrza Mieroszowa z dnia 27 czerwca 2018 r.

Uzasadnienie

W dniu 6 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Miejskiej Mieroszowa nr LVI/258/18 w sprawie nieudzielenia absolutorium za rok 2017 dla Burmistrza Mieroszowa z dnia 27 czerwca 2018 r., a w dniu 11 lipca 2018 r. wyciąg z projektu protokołu nr LVI/18 sesji Rady Miejskiej Mieroszowa, która odbyła się w dniu 27 czerwca 2018 r., w części dotyczącej zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2017 rok i udzielenia absolutorium Burmistrzowi Mieroszowa.

Skład Orzekający - realizując dyspozycję wyrażoną w art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), dalej jako „r.i.o.” - po zapoznaniu się z treścią uchwały Rady Miejskiej Mieroszowa nr LVI/258/18 oraz przebiegiem procedury absolutorijnej w oparciu o przesłany wyciąg z projektu protokołu LVI/18 sesji Rady Miejskiej Mieroszowa, w kontekście posiadanych dokumentów dotyczących prowadzenia przez Gminę gospodarki finansowej w roku 2017, stwierdza co następuje:

Jak wynika z wyciągu projektu protokołu nr LVI/18, Przewodnicząca Rady Miejskiej poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium za rok 2017 dla Burmistrza Mieroszowa. W głosowaniu wzięło udział 14 radnych (przy 15 - osobowym ustawowym składzie Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 5 radnych, przeciw było 8 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Miejska Mieroszowa – bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (8 głosów przeciw) – nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się, w drodze głosowania, bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Miejskiej Mieroszowa przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2017 rok (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt W. 18/94, OTK 1995 nr 1, poz. 7).

Na sesji Rady Miejskiej Mieroszowa odbytej w dniu 27 czerwca 2017 r. w części dotyczącej zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2017 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2017 r. Przewodniczący Komisji Ogólnej poinformował, że sprawozdanie finansowe z wykonania budżetu Gminy Mieroszów za 2017 r. zostało omówione na posiedzeniu Komisji Ogólnej. Komisja nie wyraziła opinii o tym sprawozdaniu. Następnie Przewodnicząca Rady Miejskiej odczytała opinię pozytywną z uwagami Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym sprawozdaniu finansowym i sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Mieroszów za 2017 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej poinformował o pozytywnej opinii Komisji w sprawie rozpatrzenia i

zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Mieroszów za 2017 r. oraz odczytał wniosek w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Mieroszowa. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej omówił również opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji o udzielenie absolutorium.

W trakcie debaty nad tym punktem jeden z radnych podniósł kwestie zobowiązań wymagalnych, które za 2017 r. wyniosły 383.309,49 zł. Jednocześnie radny zwrócił się z pytaniem dlaczego w sprawozdaniu nie wykazano odsetek karnych w kwocie 89.839 zł. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odpowiedział, że zostało to zawarte w sprawozdaniu finansowym gminy, a Regionalna Izba wydała pozytywną opinię bez uwag.

Skład Orzekający informuje w tym miejscu, że wydał opinię o sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok i była to opinia pozytywna z uwagami (nie jest wydawana opinia o sprawozdaniu finansowym).

Następnie radny poruszył kwestię wydatków związanych z reformą szkolnictwa, a mianowicie czy gmina w 2017 r. poniosła zwiększone koszty i czy zwrócono się do rządu o ich zwrócenie oraz przeznaczenie dodatkowo otrzymanych 80.000 zł. Zastępca Skarbnika wyjaśniła, że plan po zmianach subwencji oświatowej wynosił 7.426.601,59 zł i został zmniejszony o 24.977,41 zł. A dodatkowe zwiększenie subwencji oświatowej zostało przeznaczone na wydatki w oświacie.

Radny podniósł również kwestię zamieszczenia w sprawozdaniu informacji w sprawie nadpłaty podatku od nieruchomości w kwocie 1.199.438 zł w stosunku do WZWiK o czym była wiedza 28 grudnia 2017 r., a decyzje są z lat 2015 i 2016. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odpowiedział, że w sprawozdaniu Komisji nie ma jakichkolwiek danych dotyczących wymienionych kwestii. Do tych zobowiązań odniosła się również Wiceprzewodnicząca Rady, pytając o podstawę wydania przez Komisję Rewizyjną pozytywnej opinii, skoro zobowiązania te miały bardzo duży wpływ na kształt budżetu.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odpowiedział, że dane podatnika są tajemnicą, a protokół Komisji był procedowany i zostało to wyjaśnione. Poinformował również o tym, że zobowiązania wymagalne wzrosły o 284.641,49 zł a wskaźniki nie zostały przekroczone.

Burmistrz nie odniósł się do podnoszonych w trakcie sesji kwestii zobowiązań wymagalnych, odsetek z tytułu nieterminowej zapłaty zobowiązań, czy nadpłaty podatku od nieruchomości. W swojej wypowiedzi Burmistrz przywołał opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej z wykonania budżetu wskazując na jej pozytywny charakter, ale gdzie wskazano na m.in. na możliwość utraty płynności finansowej, a w jego ocenie „inwestycje aż huczą” a jest już połowa 2018 roku, a dotyczy to budowy dróg, remontu szkoły, Mieroszowskiego Centrum Kultury i podkreślał również wysokie wykonanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku. W pozostałej części wystąpienia Burmistrz nawiązywał do działalności podczas całej kadencji, wskazując na jej długofalowy efekt.

W dalszej części poruszono kwestię zadłużenia gminy i Zastępca Skarbnika poinformowała, że w 2018 r. kredyt obrotowy wynosi 70.000 zł, a długoterminowego kredytu jeszcze nie zaciągnięto. Następnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zwrócił uwagę na wykonanie dochodów w 89,6%, z czego dochody bieżące na poziomie 91,4%. Komisja Rewizyjna stwierdziła również duży wzrost wykonania dochodów majątkowych, który wyniósł 77,3%, dla porównania w 2016 r. kształtowały się one na poziomie 23,54%. Jeżeli chodzi o środki z innych źródeł na dofinansowanie inwestycji gminnych, to plan do wykonania wyniósł 86,1%. Komisja stwierdziła również, że wydatki i rozchody według stanu na dzień 31.12.2017 r. zostały wykonane w zakresie ogólnym na poziomie 89,0%, spłata kredytów 99,99%, a wszystkie wskaźniki zostały zachowane.

Na tym dyskusję zakończono i odbyło się głosowanie nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi w zakresie wykonania budżetu gminy za 2017 rok. W wyniku uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady, to jest 8 głosów „przeciw” udzieleniu absolutorium wobec 5 głosów „za” i 1 głosem „wstrzymującym się”, Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu za 2017 rok.

Skład Orzekający stwierdził co następuje:

Podkreślenia wymaga fakt, co potwierdza ustalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolienia rady z

całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej. Absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutoryjnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonywania budżetu (por. np. wyrok NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98 i wyrok NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 29 października 1998 r. I SA/Po 1522/98). Pomimo, że w obecnie obowiązującym systemie prawnym nie funkcjonują określone przepisami zasady dokonywania oceny prawidłowości wykonania budżetu, to w ocenie Składu Orzekającego takim kryterium może być również prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 listopada 2016 r. (sygn akt I SA/Lu 874/16), w którym sformułowano pogląd, że „ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje kryteriów prawidłowej gospodarki finansami komunalnymi. Przyjąć należy, iż prawidłową jest taka gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna. Biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, iż wójt gminy odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie. Należy też mieć na uwadze, że na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwymi do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań.”.

W trakcie sesji radni odwoływali się przede wszystkim do kwestii zobowiązań wymagalnych w kwocie 383.309,49 zł, zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań w wysokości 89.839 zł oraz nadpłaty podatku od nieruchomości wynoszącej 1.199.438 zł, zatem można wnioskować, że były to zasadnicze powody podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Mieroszowa za rok 2017.

Skład Orzekający zauważa, że wskazane powyżej kwestie niewątpliwie wiążą się z wykonywaniem budżetu za 2017 rok. Z kolei procentowe wykonanie dochodów i wydatków wynoszące odpowiednio 89,57% i 88,99% wielkości planowanych pokazują jednak ich niewykonanie w całości, bez wskazania przez Burmistrza przyczyn takiego stanu rzeczy.

Rada Miejska przy ocenie prawidłowości wykonania budżetu uwzględniła konieczność przestrzegania zasad wykonania budżetu. Należą do nich przykładowo: pełna realizacja zadań, która powinna następować w terminach określonych przepisami prawa, realizacja dochodów budżetu na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w budżecie zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. W ocenie Składu Orzekającego zwiększenie kwoty zobowiązań wymagalnych, zapłata odsetek a także nie uwzględnienie w budżecie nadpłaty podatku od nieruchomości wskazuje na nie przestrzeganie przez Burmistrza tych zasad co niewątpliwie wiąże się z wykonaniem budżetu za rok 2017.

Jednocześnie uwadze Składowi Orzekającemu nie uszedł fakt, że przy formułowaniu zarzutów pominięto kwestię odpowiedzialności Burmistrza za wystąpienie tych zdarzeń, a uwagi radnych powinny wiązać się z ustaleniem ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan. Samo sformułowanie uwagi lub wyciągnięcie wniosku w oparciu o posiadane dane jest niewystarczające.

Skład Orzekający, uwzględniając powyższe ustalenia postanowił wydać opinię pozytywną z uwagami o uchwale Rady Miejskiej Mieroszowa nr LVI/258/18 o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Mieroszowa za rok 2017.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

**PRZEWODNICZĄCA
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO**

Ewelina Kruk-Florkowska