

Uchwała nr 40/2004
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 26 maja 2004 roku

w sprawie rozpatrzenia odwołania Rady Miejskiej w Nowogrodźcu od uchwały nr I-168/2004 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy i Miasta Nowogrodziec za 2003 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. Z 2001 r. nr 55, poz.577 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1.

Utrzymuje się w mocy uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr I-168/2004 z 26 kwietnia 2004 roku w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy i Miasta Nowogrodziec za 2003 rok

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Odwołanie Rady Miejskiej od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr I-168/2004 z 26 kwietnia 2004 roku w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy i Miasta Nowogrodziec za 2003 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 13 maja 2004 roku.

Rada Miejska w Nowogrodźcu nie zgodziła się z negatywną opinią Składu Orzekającego i na sesji w dniu 30 kwietnia 2004 roku, po nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi, podjęła uchwałę nr XX/183/2004 w sprawie odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi.

W przedłożonym odwołaniu Rada Miejska ustosunkowała się do stwierdzeń Składu Orzekającego i powtarzając zarzuty przeciwko Burmistrzowi, ujęte we wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla Burmistrza Nowogrodźca, przedstawiła "dodatkowe wyjaśnienia do każdego punktu omawianego przez Skład Orzekający".

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu poddało analizie przedstawione przez Radę wyjaśnienia i stwierdziło, co następuje:

1. Odnośnie zastrzeżeń Komisji Rewizyjnej co do realizacji dochodów.

Budżet po stronie dochodów nie ma charakteru dyrektywnego. Zarówno przekroczenie planowanej wielkości dochodów budżetowych jak również nie osiągnięcie jego planowanej wielkości może być spowodowane czynnikami zewnętrznymi, niezależnymi od prac Burmistrza jak również zaangażowania władz gminy (np. uzyskanie nieplanowanych dotacji lub nie przekazanie kwoty dotacji). Ustawodawca dopuszcza obie sytuacje. Natomiast planowane przez organy stanowiące kwoty wydatków budżetowych są wielkościami maksymalnymi (górnymi granicami nakładów na poszczególne cele). Powyższe wynika z treści art. 26 ustawy o finansach publicznych:

(...) Ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych:

- 1) dochody - stanowią prognozy ich wielkości,
- 2) wydatki i rozchody - stanowią nieprzekraczalny limit.

Przypomnienie tego zapisu jest istotne również z tego powodu, że skoro omówiono w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu przyczyny odchyień w zakresie wykonywania planu dochodów budżetowych, wskazując na obiektywne

trudności w realizacji zaplanowanych wielkości a Komisja Rewizyjna nie była w stanie postawić zarzutu, iż odchylenia te wynikały z błędów organu wykonawczego, nie ma - zdaniem Kolegium - powodów by negatywnie oceniać Burmistrza za niewykonanie planu dochodów.

Przy tym zastrzeżeniu Rada Miejska podniosła dodatkowo (poza argumentami Komisji Rewizyjnej), że Komisja Infrastruktury Społecznej na sesji 30 grudnia 2002 r. wyrażała obawy co do realności planowania dochodów. Rada oceniając nierealność planu winna była temu dać wyraz podejmując odpowiednią uchwałę budżetową. Podniesiono również, że Rada Miejska jak i Komisja Rewizyjna nie otrzymały protokołu pokontrolnego NIK – co nie ma związku z oceną wykonywania budżetu. Komisja Rewizyjna mogła bowiem uznać, że bez zapoznania się z wynikami kontroli NIK nie podejmie uchwały zawierającej wnioski w sprawie absolutorium.

2. Odnośnie zarzutów dotyczących wnoszenia udziałów do spółki "Termoel".

Rada poza zarzutami Komisji Rewizyjnej dotyczącymi udziałów w spółce "Termoel" dodatkowo wskazała na naruszenie art. 120 ustawy o finansach publicznych, Kolegium stwierdza, iż zarzuty nie zasługują na uwzględnienie, z następujących przyczyn:

Po pierwsze, Burmistrz realizował uchwały Rady Miejskiej zgodnie z jej wola, (np. uchwała nr XII/104/03 z 24 października 2003 r. w sprawie zakupu i objęcia akcji oraz wniesienia wkładów do spółki ciepłowniczej "Termoel" - 320.000 zł.).

Po drugie, zarzuty są następstwem błędu radnych wyrażającego się w tym, że Rada kwestionując wielkość udziałów w spółce pominęła swoje uchwały o zakupie udziałów spółki raz w wysokości 48.000 zł, następnie 320.000 zł.

Po trzecie, zarzucono naruszenie art. 120 u.f.p. Przepis tego artykułu, określający treść informacji o stanie mienia, nie dotyczy wykonania budżetu, jego naruszenie może spowodować jedynie żądanie uzupełnienia informacji o stanie mienia na etapie opracowania i uchwalania budżetu.

3. Odnośnie zarzutów dotyczących niewykonywania wydatków budżetowych.

Zarzuty dotyczyły wykonywania inwestycji drogowych niezgodnie z wola Rady, nieprzeznaczenia środków zaplanowanych w budżecie na szkoły oraz niewykonania wydatków w zakresie zadań:

- plany zagospodarowania przestrzennego,
- rozbudowa remiz w Wykrotach i Gościszowie,
- budowa sali sportowej przy Zespole Oświatowym w Nowogrodzcu.

Rada Miejska nie uwzględniając uwagi Składu Orzekającego wskazującej na relację między dochodami i wydatkami budżetowymi ponownie posłużyła się argumentem, że Komisja Infrastruktury Społecznej na sesji budżetowej wskazywała na "wątpliwości w zakresie prognozowania dochodów z majątku gminy na 2003 r.". Ponadto wskazano na ustalenia inspektora NIK, który nie ocenił pozytywnie realizacji wydatków na rozbudowę remiz OSP w Gościszowie i Wykrotach.

W ocenie Kolegium nie ulega wątpliwości, że Rada Miejska z mocy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 122 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych posiada wyłączną kompetencję nie tylko do uchwalania budżetu gminy ale także do dokonywania jego zmiany w trakcie roku budżetowego. Pod pojęciem "uchwalenie budżetu" rozumieć bowiem należy nie tylko podjęcie uchwały budżetowej, ale także dokonywanie zmian w tej uchwale już po uchwaleniu w ciągu roku budżetowego (tak NSA w wyroku z dnia 22 grudnia 1999 r. III SA 2201/99, ONSA nr 2, poz. 70). Nie budzi wątpliwości także to, iż wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) przysługuje wyłączne prawo przygotowania projektu uchwały budżetowej, a także wyłączna inicjatywa w sprawie zmiany tej uchwały (art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 119 ustawy o finansach publicznych). Wątpliwości co do rozłożenia kompetencji w procesie uchwalania budżetu pomiędzy radą gminy jako organem stanowiącym i wójtem (burmistrzem, prezydentem) jako organem wykonawczym rozstrzygnąć trzeba na rzecz organu stanowiącego (takie stanowisko wyrażone zostało w wyroku WSA z 10 lutego 2004 r.

sygn. I SA/Wr 2544/03). Stąd też Rada oceniając nierealność planu winna była temu dać wyraz podejmując odpowiednią uchwałę budżetową.

Mając powyższe na uwadze, również w tym zakresie Kolegium nie znalazło podstaw do uwzględnienia odwołania.

4. Odnośnie zarzutu dotyczącego pożyczki oleju opałowego oraz realizacji zamówień publicznych.

Kolegium podziela poglądy wyrażone w uchwale Składu Orzekającego zarówno co do oceny prawnej jak i faktycznej tych zdarzeń. Zgodnie z postanowieniem art. 47 ustawy o samorządzie gminnym kierownicy jednostek organizacyjnych działają jednoosobowo na podstawie udzielonego pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo to jest pełnomocnictwem ogólnym w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, obejmującym umocowanie do czynności zwykłego zarządu, które stosownie do poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego dotyczy bieżącego funkcjonowania jednostki i wykonywania zadań statutowych. Bezsporne jest, iż to nie Burmistrz lecz dyrektor szkoły - po uzyskaniu opinii radcy prawnego - zawarł umowę pożyczki. Trafnie uznał Skład Orzekający, iż nie jest to ocena wykonania budżetu.

Zgodnie z obowiązującą do 1 marca 2004 r. ustawą z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych udzielono dodatkowych zamówień w trybie art. 71 ust. 1 pkt 5, albowiem ich wartość nie przekraczała 20 % zamówienia podstawowego.

Zarzuty Rady Gminy dotyczące nie ustosunkowania się Składu Orzekającego do zarzutów Komisji Rewizyjnej:

- „1. Nie przedłożenia planów finansowych (...)
2. Nie przedłożenia Komisji Uchwały Rady ...
3. Nie przedłożenia Komisji protokołu RIO z kontroli ...
4. Podnoszonego zarzutu w sprawie sfałszowania sprawozdania za I półrocze
5. Do zarzutu w sprawie modernizacji drogi (...), gdzie dane w sprawozdaniu są niezgodne ze stanem faktycznym. (...)”

nie zasługują na uwzględnienie bowiem dotyczą spraw nie związanych z wykonywaniem budżetu. Zarzuty te natomiast mogłyby być podnoszone przy wniosku o odwołanie burmistrza w trybie art. 28 b ustawy o samorządzie gminnym.

Odnośnie nieprawidłowości dotyczących niewykonania planu ustalonych przez Radę Gminy i Miasta zadań z zakresu inwestycji oraz wydatkowania środków z promocji gminy na zadania nie związane z promocją, Kolegium uznało, że nie dokonano oceny ich wpływu na wykonanie budżetu.

Reasumując, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, że brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia odwołania i uchylenia opinii Składu Orzekającego.

Wrocławiu



Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej we

/ - /

mgr Grażyna Kulikowska