

**Uchwała Nr IV / 145 /2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 12 czerwca 2018 roku**

**w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wielunia za 2017 rok.**

Działając na podstawie art. 13 pkt 8 w zw. z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- 1. Grażyna Kos** - przewodnicząca
- 2. Barbara Polowczyk** - członek
- 3. Paweł Dobrzyński** - członek

uchwała, co następuje:

opiniuje się **negatywnie** wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wielunia za 2017 rok.

**Uzasadnienie**

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Zespół Zamiejscowy w Sieradzu w dniu 30 maja 2018 roku wpłynął wniosek nr 45/40/18 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu o nieudzielenie Burmistrzowi Wielunia absolutorium za 2017 rok z dnia 24 maja 2018 roku wraz z opinią nr 12/38/18 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu w sprawie wykonania budżetu Gminy Wieluń za 2017 rok z dnia 14 maja 2018 roku oraz wyciągami protokołów Nr 38/18, Nr 39/18 i Nr 40/18 z posiedzeń Komisji Rewizyjnej, które odbyły się odpowiednio w dniu 14, 22 i 24 maja 2018 roku .

Po rozpoznaniu przedłożonych dokumentów, Skład Orzekający uznał, że Komisja Rewizyjna spełniła wymóg z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 roku, poz. 2077), bowiem rozpatrzyła sprawozdanie finansowe, sprawozdanie Burmistrza z wykonania budżetu za 2017 rok wraz z opinią Składu Orzekającego o tym sprawozdaniu wyrażoną w Uchwale Nr IV/90/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 roku oraz informację o stanie mienia Gminy Wieluń.

Na podstawie zgromadzonych materiałów ustalono, że kwestia absolutorium była przedmiotem obrad Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu na posiedzeniach, które odbyły się w dniach 14, 22 i 24 maja 2018 roku. Na posiedzeniu w dniu 14 maja 2018 roku Komisja dokonała analizy wykonania budżetu oraz wysłuchała wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Wielunia, Skarbnika Miasta i naczelnika wydziału. Z Opinii Nr 12/38/18 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 14 maja 2018 roku wynika, że Komisja wydała pozytywną opinię z uwagą zawartą w uzasadnieniu o sprawozdaniu z wykonaniu budżetu, nie sformułowała jednak wniosku w sprawie absolutorium Burmistrzowi Wielunia za 2017 rok. Czynności związane z wypracowaniem wniosku trwały na posiedzeniach Komisji w dniach 22 i 24 maja 2018 roku. W toku prac w dniu 22 maja 2018 roku Komisja nie wypracowała stanowiska odnośnie sformułowania wniosku w sprawie absolutorium dla Burmistrza. Decyzja o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi zapadła na posiedzeniu w dniu 24 maja 2018 roku, na którym został podjęty wniosek Nr 45/40/18 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu o nieudzielenie Burmistrzowi Wielunia absolutorium za 2017 rok. Z treści uzasadnienia zawartego w powyższym wniosku Komisji wynika, że Członkowie Komisji postawili Burmistrzowi następujące zarzuty:

1. Niewykonania zaplanowanych dochodów majątkowych w wysokości 9.157.293,08 zł.
2. Burmistrz dwukrotnie nie wykonał wniosków po przeprowadzonych przez Komisję kontrolach pracy Urzędu Miejskiego.
3. Burmistrz Wielunia, ograniczając prawo dostępu do informacji jawnych, tj. do pełnej korespondencji urzędowej prowadzonej między Urzędem Miejskim a firmą Tergo Power, skutecznie uniemożliwił rzetelne przeprowadzenie kontroli i dokonanie obiektywnej oceny działalności Burmistrza w tym zakresie.
4. Burmistrz Wielunia prowadził w skrytości przed radnymi negocjacje z firmą Tergo Power, pod dyktando której został przeprowadzony proces planistyczny na jednym z obszarów objętych projektem planu zagospodarowania przestrzennego. Zarówno o zamiarach inwestycyjnych wymienionej firmy, jak i o innych szczegółach sprawy radni dowiedzieli się dopiero na sesji, na której plan zagospodarowania miał być przyjmowany. Takie zachowanie Burmistrza Pawła Okrasy jest wysoce naganne w ocenie Komisji Rewizyjnej.

W wyniku powyższego Komisja Rewizyjna postanowiła wystąpić z wnioskiem do Rady Miejskiej w Wieluniu o nieudzielenie absolutorium dla Burmistrza Wielunia za 2017 rok.

Zgodnie z treścią art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity DZ. U. z 2018 roku, poz. 994 z późniejszymi zmianami) Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu Miasta i występuje z wnioskiem do Rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi.

Odnosząc się do zarzutu Komisji Rewizyjnej w zakresie realizacji dochodów majątkowych, Skład Orzekający w dniu 30 maja 2018 roku działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wystąpił do Burmistrza Wielunia o wyjaśnienie i uzasadnienie przyczyn niskiego wykonania dochodów majątkowych oraz informacje o podjętych działaniach w celu realizacji tych dochodów w trakcie wykonywania budżetu w 2017 roku. W odpowiedzi na powyższe Burmistrz Wielunia wyjaśnił, co następuje:

- 1. Dochody budżetowe ogółem za 2017 rok zrealizowano w wysokości 124.511.308,41 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 97,63%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 118.709.561,30 zł, co stanowi 100,28% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 5.801.747,11 zł co stanowi 63,36 % planu.*
- 2. Wydatki budżetowe zrealizowano w kwocie 124.857.476,17 zł, co w stosunku do planu wynosi 95,31 %, w tym wydatki bieżące w wysokości 102.660.908,36 zł, co stanowi 96,79 % a wydatki majątkowe w kwocie 22.196.567,81 co stanowi 89,08% planu.*
- 3. Mniejsze wpływy ze sprzedaży majątku nie miały wpływu na realizację zadań inwestycyjnych, które zostały zrealizowane zgodnie z założonym planem.*
- 4. Na koniec roku budżetowego nie powstały żadne zobowiązania wymagalne.*

*Dochody majątkowe w § 0770 Wpływy z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wyniosły 4 270 121,39 zł. Niskie wykonanie wynikało głównie z przyczyn proceduralnych, których musiałem dokonać przed sprzedażą terenów po byłej „Cukrowni” przy ul. Długosza w Wieluniu. W dniu 17 listopada 2016 r. tereny po byłej „Cukrowni” zostały włączone do Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, co odblokowało możliwość sprzedaży. Następnie w dniu 14 marca 2017 r. została zawarta umowa o współpracy w zakresie przeprowadzania przetargów na wyłonienie nabywców nieruchomości objętych Łódzką Specjalną Strefą Ekonomiczną (zwaną dalej ŁSSE).*

*W dniu 15 marca 2017 r. został zatwierdzony nowy podział terenu po byłej „Cukrowni”. W związku z ww. okolicznościami:*

- 1) w dniu 18 kwietnia 2017 r. zostały opracowane operaty szacunkowe dla działek nr: 62/1 o pow. 1,8439 ha, 62/2 o pow. 0,4024 ha, 62/3 o pow. 1,4311 ha, 62/4 o pow. 0,8574 ha – określające wartość rynkową działek na łączną kwotę 1.739.000 zł, a w dniu 26 kwietnia*

2017 r. Rada Miejska w Wieluniu uchwałą Nr XXXVII/376/17 wyraziła zgodę na ich sprzedaż;

- 2) w dniu 14 września 2017 r. został opracowany operat szacunkowy dla działki nr 62/7 o pow. 11,1930 ha – określający wartość działki na kwotę 4 948 000,00 zł, a w dniu 13 października 2017 r. Rada Miejska w Wieluniu wyraziła zgodę na jej sprzedaż.

Kolejnymi działaniami było zamieszczenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na okres 21 dni i jednoczesne uwzględnienie 6 tygodniowego terminu, o którym mowa w art. 34 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Mając na względzie zawartą umowę z ŁSSE organizatorem przetargów na wszystkie ww. działki miała być ŁSSE.

Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna w dniu 8 czerwca 2017 r. wystąpiła do Burmistrza Wielunia z pismem o przekazanie stosownych dokumentów do przeprowadzenia przetargu jedynie na działkę nr 62/4. W związku z wystąpieniem ŁSSE przystąpiono do uzyskiwania wszelkich dokumentów wymaganych przez ŁSSE oraz do uzgadniania treści ogłoszenia o przetargu i treści specyfikacji istotnych warunków przetargu. Przetarg na sprzedaż działki nr 62/4 z ceną wywoławczą 485 830,00 zł został ogłoszony przez ŁSSE w dniu 11 września 2017 r. Termin rozstrzygnięcia przetargu ustalono na dzień 22 listopada 2017 r. W przetargu został wyłoniony nabywca ww. działki za cenę 490 830,00 zł. Akt notarialny został zawarty 10 maja 2018 roku w związku z czynnościami, które musiały być dokonane przed zawarciem umowy sprzedaży, tj.: uzyskanie zezwolenia strefowego przez przedsiębiorcę, wykonanie operatu szacunkowego i uzyskanie zgody rady Miejskiej w Wieluniu na służebność przejazdu i przechodu przez działkę nr 62/5, zawarcie warunkowej umowy sprzedaży (w związku z przysługującym prawem pierwokupu dla ŁSSE). Dochody ze sprzedaży tej działki nie zasiliły budżetu 2017 roku (nabywca wyłoniony w 2017 roku), stanowią wpływy obecnego roku budżetowego.

W związku z nieogłoszeniem przetargów przez ŁSSE na pozostałe działki o nr 62/1, 62/2, 62/3, 62/7 podjąłem działania mające na celu ogłoszenie przetargów poza strefą. I tak w dniu 28 listopada 2017 r. został ogłoszony przetarg na działkę 62/2 z ceną wywoławczą 165 000,00 zł. Termin przetargu ustalono na dzień 9 stycznia 2018 r.

W dniu 30 listopada 2017 r. zostały ogłoszone przetargi na sprzedaż działek:

- 1) nr 62/1 z ceną wywoławczą 1 279 755 zł, termin przetargu ustalono na 7 lutego 2018 r.;
- 2) nr 62/3 z ceną wywoławczą 593 906 zł termin przetargu ustalono na 6 lutego 2018 r.;
- 3) nr 62/7 z ceną wywoławczą 5 000 000 zł, termin przetargu ustalono na 12 lutego 2018 r.

*Powyższe terminy przetargów zostały ustalone na 2018 r. w związku z wymaganiami wynikającymi z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów wykonawczych (zamieszczenie wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży na okres 21 dni i jednocześnie uwzględnienie 6 tygodniowego terminu). Z uwagi na terminy postępowań przetargowych na zbycie działek, dochody z tych sprzedaży zasilą dochody roku bieżącego.*

*Zgodnie z powyższym należy uznać, że przez cały rok budżetowy 2017 podejmowałem szereg działań mających na celu doprowadzenie do sprzedaży nieruchomości gminnych w celu realizacji zaplanowanych dochodów majątkowych.*

*O wszystkich działaniach i przebiegu prac związanych z wykonywaniem dochodów majątkowych radni byli informowani na sesjach rady miejskiej, ponadto wyjaśnień w przedmiotowej sprawie udzieliłem na posiedzeniu komisji rewizyjnej, na której było opiniowane sprawozdanie z wykonania budżetu za 2017 rok. Sprawozdanie to zostało przez członków Komisji Rewizyjnej ocenione pozytywnie z uwagą dotyczącą wykonania dochodów majątkowych. Na zgłoszoną uwagę udzieliłem obszernej odpowiedzi.*

*Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności stwierdzam, że realizacja budżetu za rok 2017 przebiegała prawidłowo oraz że kondycja finansowa Gminy Wieluń na koniec 2017 roku jak i w roku bieżącym jest bardzo dobra, nie było i nie ma żadnego zagrożenia w realizacji zaplanowanych zadań budżetowych.*

*W świetle złożonych wyjaśnień należy uznać, że wskazano przyczyny i uzasadniono niemożliwość wykonania dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku zaplanowanych do pozyskania w 2017 roku. Z informacji zawartych w tych wyjaśnieniach wynika ponadto, że dochody ze sprzedaży majątku, których nie udało się osiągnąć w 2017 roku zwiększą budżet roku 2018. Przy powyższym, Skład Orzekający ponownie tak jak w Uchwale Nr IV / 90 /2018 z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Wieluń za 2017 rok, wskazuje na konieczność monitorowania w kolejnych latach budżetowych możliwości uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku na założonym poziomie i w przypadku, gdy zaplanowane wielkości nie będą mogły być wykonane w pełnej wysokości, należy w trakcie realizacji budżetu dokonać stosownej korekty planu*

**Skład Orzekający w tym miejscu podkreśla, że ocena Komisji, a następnie organu stanowiącego, sformułowana odnośnie niewykonania zaplanowanych dochodów majątkowych, powinna rozważyć nie tylko niski poziom wykonania tych dochodów,**

ale i również mieć na uwadze przyczyny takiego stanu rzeczy. **Powyższe wymaga ustalenia, czy były obiektywne możliwości pozyskania dochodów, gdyż zostały one zaplanowane w budżecie zgodnie z projektem organu wykonawczego, zaakceptowanym w tym zakresie przez organ stanowiący, a następnie ustalenia, czy organ wykonawczy podjął niezbędne działania do uzyskania tych dochodów.** Skład podziela pogląd wyrażony przez Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w sprawie sygn. akt I SA /Ke 554/13) w wyroku z dnia 30 października 2013 roku, a mianowicie, że „*Institucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt - jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutorijnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08, WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt 2504/06, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12). Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę”.*

Odnosząc się do pozostałych zarzutów postawionych Burmistrzowi, Skład Orzekający zauważa, że przy podejmowaniu decyzji w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium, Komisja uwzględniła obok zagadnień związanych z wykonaniem budżetu, także inne okoliczności niezwiązane z wykonywaniem budżetu za 2017 rok, a dotyczące jak określono w uzasadnieniu wniosku działalności Burmistrza.

Skład Orzekający uznał, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Wieluniu formułując wniosek absolutoryjny uwzględniła przesłanki merytoryczne wykraczające poza okoliczności związane z wykonywaniem budżetu za 2017 rok, co naruszało postanowienia art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2006 roku, sygn.akt III SA/Wa 2504/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 października 2013 roku, sygn. akt I SA/Ke 554/13).

Mając na względzie obowiązujący stan prawny przy udzielaniu absolutorium, pozytywną opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu z uwagą Komisji, do której w złożonych wyjaśnieniach ustosunkował się Burmistrz Wielunia, Skład Orzekający zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wielunia, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.