



Uchwała Nr IV / 150 /2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 29 czerwca 2022 roku

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu
o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wielunia za 2021 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 8 w zw. z art. 19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 ze zmianami), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Paweł Dobrzyński - przewodniczący
2. Zofia Dolewka - członek
3. Bogusław Wenus - członek

uchwała, co następuje:

opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wielunia za 2021 rok z uwagą zawartą w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający zbadał przekazane w dniu 15 czerwca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, następujące dokumenty:

- wniosek nr 22/35/22 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 8 czerwca 2022r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Wielunia absolutorium za 2021 rok,
- pismo znak: OR.0012.1.9.35.2022 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 8 czerwca 2022 r., stanowiące Załącznik Nr 1 do wniosku nr 22/35/22 Komisji Rewizyjnej RM w Wieluniu z dnia 8.06.2022r., oznaczone w piśmie przewodnim do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi jako pismo „w sprawie wykonania budżetu Gminy Wieluń za 2021 rok”;
- wyciąg z protokołu nr 35/22 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 8 czerwca 2022r.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Wieluniu na posiedzeniu w dniu 8 czerwca 2022r. rozpatrzyła przedłożone przez Burmistrza sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2022 wraz z opinią Składu Orzekającego o tym sprawozdaniu wyrażoną w Uchwale Nr IV/112/2022 z dnia 25 maja 2022r., sprawozdanie finansowe oraz informację o stanie

mienia Gminy Wieluń. Ponadto wysłuchała wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Wielunia, Skarbnika Miasta oraz naczelników wydziałów Urzędu Miejskiego w Wieluniu.

Z treści pisma znak: OR.0012.1.9.35.2022 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu stanowiącego Załącznik Nr 1 do wniosku nr 22/35/22 Komisji Rewizyjnej wynika, że Komisja Rewizyjna poddała ocenie:

- 1) realizację planowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów;
- 2) zmiany dokonywane w budżecie pod kątem zgodności z przepisami prawa i upoważnieniami udzielanymi przez Radę Miejską;
- 3) przestrzeganie realizacji budżetu;
- 4) stosowanie zasady prawidłowej księgowości i rachunkowości.

Komisja dokonała także *„sprawdzenia wydatkowania środków publicznych pod względem celowości orz oszczędności, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.”*

W wyniku przeprowadzonej analizy Komisja Rewizyjna ustaliła co następuje:

„1) budżet Gminy Wieluń na rok 2021 został przyjęty uchwałą Nr XXXVIII/541/20 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2020r.; 2) budżet gminy na rok 2021 po uwzględnieniu zmian dokonanych w ciągu roku uchwałami Rady Miejskiej w Wieluniu i zarządzeniami Burmistrza Wielunia po stronie dochodów wynosił: plan 170.567.301,57 zł, wykonanie 168.885.671,79 zł, co stanowi 98,93% planowanych dochodów według stanu na dzień 31.12.2021 r. Po stronie wydatków wynosił: plan 189.168.354,43 zł, wykonanie zł, co stanowi 88,58%, w tym: a) wydatki bieżące: plan – 147.310.961,82 zł, wykonanie – 137.718.341,80 zł, co stanowi 93,49%, b) wydatki majątkowe: plan – 41.857.392,61 zł, wykonanie – 29.851.995,34 zł, co stanowi 71,32%; 3) Komisja Rewizyjna stwierdziła przypadki przekroczenia planu wydatków, zobowiązań w budżecie Gminy Wieluń 2021 roku, a tym samym zdarzenia te mogą stanowić znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych”.

Z treści pisma znak: OR.0012.1.9.35.2022 wynika także, że Komisja Rewizyjna analizie poddała zadłużenie gminy z tytułu zaciągniętych. Komisja ustaliła, iż zadłużenie to wyniosło na koniec 2021r. 40.149.999,16 zł, co stanowi 24,03% wykonanych dochodów w roku 2021.

W oparciu o przedłożony wyciąg z protokołu Nr 35/22 posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 8 czerwca 2022r. Skład Orzekający ustalił, że Komisja na podstawie przeprowadzonego głosowania nie zaopiniowała pozytywnie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Wieluń za 2021 rok (przeprowadzono głosowanie nad wnioskiem o treści: „kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Wieluń za 2021 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu, kto jest temu przeciwny, a kto wstrzymał się od głosu?” - głosowało 7 członków Komisji; za pozytywnym zaopiniowaniem

sprawozdania 2 głosy, przeciw 4 głosy, 1 głos wstrzymujący się). Komisja przeprowadziła też głosowanie:

- w sprawie zaopiniowania sprawozdania finansowego za 2021 rok, w wyniku którego pozytywnie zaopiniowała to sprawozdanie (głosowało 7 członków Komisji; za przyjęciem sprawozdania 2 głosy, 5 głosów wstrzymujących się),
- w sprawie zaopiniowania informacji o stanie mienia komunalnego Gminy Wieluń, w wyniku którego pozytywnie zaopiniowała tę informację (7 członków Komisji zagłosowało za pozytywnym zaopiniowaniem informacji).

Następnie członkowie Komisji przystąpili do formułowania wniosku o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wielunia za 2021 rok. Zgłoszono dwa przeciwstawne wnioski tj. o udzielenie i o nieudzielenie absolutorium. W wyniku przeprowadzonych głosowań Komisja sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wielunia za 2021 rok (głosowało 7 członków Komisji: za przyjęciem wniosku: 4 głosy, przeciw przyjęciu wniosku: 2 głosy, 1 członek Komisji wstrzymał się od głosu).

Zarzuty, jakie w ocenie Komisji Rewizyjnej uzasadniają wystąpienie do Rady Miejskiej w Wieluniu z wnioskiem o nieudzielenie Burmistrzowi absolutorium za 2021 rok, zaprezentowane w uzasadnieniu wniosku Nr 22/35/22 z dnia 8 czerwca 2022r., to:

- Poziom realizacji dochodów majątkowych budżetu – dochody te organ wykonawczy zrealizował w kwocie 7.941.867,88 zł. Kwota ta stanowi 48,65% planu wg stanu na dzień 31.12.2021r. Członkowie Komisji Rewizyjnej zwrócili szczególną uwagę na niewykonanie dochodów w dziale 758 rozdział 75809- rozliczenia między jednostkami samorządu terytorialnego, paragraf 6300 (dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych) — plan 2.850.000,00 zł, wykonanie 0,00 zł.
- Wykonanie wydatków majątkowych na poziomie 71,32% planu wg stanu na dzień 31.12.2021r. Komisja Rewizyjna w uzasadnieniu wniosku wyspecyfikowała zadania inwestycyjne niezrealizowane, bądź zrealizowane w niewielkim stopniu, w przypadku których – w ocenie członków Komisji - Burmistrz nie podał powodów ich nie wykonania bądź złożone przez niego wyjaśnienia są nie przekonywujące.
- Dokonanie wydatku majątkowego (dział 750) na zakup samochodu osobowego dla Urzędu Miejskiego w kwocie 137.703,00 zł z naruszeniem ustawy o finansach publicznych. Komisja Rewizyjna wskazała we wniosku, iż Rada Miejska przeznaczyła w budżecie Gminy Wieluń w 2021 roku na zakup samochodu 100.000,00 zł. W ocenie Komisji organ wykonawczy wydatkując na ten cel 137.703,00 zł dokonał wydatku ze środków publicznych w wysokości 37.703 zł bez stosownego upoważnienia.
- Dokonywanie przez Burmistrza Wielunia wydatków z budżetu Gminy Wieluń na 2021 rok, które w ocenie Komisji Rewizyjnej realizowane były z naruszeniem

zasady gospodarności, rzetelności oraz legalności w realizacji budżetu. Komisja Rewizyjna stwierdziła w tym zakresie co następuje:

„Z budżetu Gminy Wieluń w roku 2021 wydatkowano kwotę 17.835 zł brutto na ekspertyzę- inwentaryzację stanu technicznego dla nieruchomości położonej na działce nr 62/3. Tymczasem wymieniona nieruchomość została sprzedana i akt notarialny podpisany w roku 2020. Świadczy to o tym, iż Gmina Wieluń poniosła koszty ekspertyzy na nieruchomości nie będącej jej własnością. To dowód na bezprawne i niegospodarne wydatkowanie środków budżetowych.

W roku budżetowym 2021 gmina Wieluń wydatkowała kwotę 222.050,00 zł na wynagrodzenia dla podwykonawców generalnego wykonawcy budowy żłobka miejskiego w Wieluniu. Inwestor, czyli Gmina Wieluń niewłaściwie zabezpieczyła swój interes, nie zachowała szczególnej ostrożności i musiała zapłacić podwójnie za to samo: raz generalnemu wykonawcy, a następnie jego podwykonawcom. Pochopne działanie burmistrza tj. wypłacenie generalnemu wykonawcy całości wynagrodzenia bez sprawdzenia jego rozliczeń z podwykonawcami doprowadził do wydatkowania znacznej kwoty środków publicznych.”

- Przestrzeżenie przez Burmistrza Wielunia dyscypliny finansów publicznych – Komisja Rewizyjna w uzasadnieniu wniosku o nieudzielenie Burmistrzowi Wielunia absolutorium za 2021 rok stwierdziła, iż stawia w tym zakresie (naruszenie dyscypliny finansów publicznych) Burmistrzowi następujące zarzuty:

„a. Burmistrz Wielunia poprzez zawarcie w dniu 16.12.2021r. umowy zlecenia nr 852/21 z Kancelarią Adwokacką Adwokat Agnieszka Bogusławska zaciągnął zobowiązanie do zapłaty wynagrodzenia za usługę prawną wysokości 150.000,00 zł na rzecz Kancelarii, bez zabezpieczenia środków finansowych w budżecie Gminy Wieluń i w Wieloletniej Prognozie Finansowej co może stanowić znamiona naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wydatkował w dniu 30.12.2021r. kwoty 100.000 zł. Na rzecz kancelarii w dniu 30.12.2021r. co może stanowić znamiona naruszenia art. 11 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

b. Burmistrz Wielunia poprzez zawarcie w dniu 16.12.2021r. umowy zlecenia nr 852/21 z Kancelarią Adwokacką Adwokat Agnieszka Bogusławska i zaciągnął zobowiązanie do zapłaty wynagrodzenia za usługę prawną wysokości 150.000,00 zł. na rzecz Kancelarii, bez kontrasygnaty Skarbnika Gminy Wieluń, co może stanowić znamiona naruszenia art. 18b pkt.2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wydatkował w dniu 30.12.2021r. kwoty 100.000 zł. Na rzecz Kancelarii w dniu 30.12.2021 r., co może stanowić znamiona naruszenia art. 18b pkt. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.”

W związku z powyższym Komisja Rewizyjna złożyła zawiadomienie o popełnieniu czynu noszącego znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w Gminie Wieluń.

- Brak właściwego nadzoru organu wykonawczego nad działalnością podległej mu placówki - żłobek miejski, co w ocenie Komisji Rewizyjnej skutkowało niegospodarnością i marnotrawieniem środków publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Wieluniu spełniła wymagania z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (tj. Dz. U. 2021 poz. 305 ze zmianami), gdyż rozpatrzyła przedłożone przez Burmistrza sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2021 wraz z opinią Składu Orzekającego o tym sprawozdaniu wyrażoną w Uchwale Nr IV/112/2021 z dnia 25 maja 2022 r., sprawozdanie finansowe oraz informację o stanie mienia Gminy Wieluń. Komisja Rewizyjna wypełniła także obowiązek z art. 18a ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, bowiem zaopiniowała wykonanie budżetu gminy i wystąpiła z wnioskiem do Rady Miejskiej w Wieluniu w sprawie absolutorium. Skierowany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Wielunia absolutorium za 2021 rok został uzasadniony negatywną oceną wykonania budżetu, z powołaniem się na wskazane wyżej okoliczności, które zdaniem Komisji Rewizyjnej świadczą o nieprawidłowej realizacji budżetu oraz dokonywaniu przez organ wykonawczy wydatków niezgodnie z prawem oraz z naruszeniem zasad gospodarności i rzetelności.

Odnosząc się do zarzutów postawionych przez Komisję Rewizyjną dotyczących dokonywania wydatków z naruszeniem przepisów prawa Skład Orzekający wskazuje, że budżet jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jako plan finansowy może ulegać w trakcie roku budżetowego zmianom dokonywanym przez organy gminy na podstawie regulacji wynikających m.in. z art. 233 pkt 3, art. 240 ust. 2, art. 257 i art. 258 ustawy o finansach publicznych. Mając na względzie powyższe Skład Orzekający zwraca uwagę, że przy dokonywaniu wydatku majątkowego (dział 750, rozdział 75023) na zakup samochodu osobowego dla Urzędu Miejskiego w kwocie 137.703,00 zł nie doszło do naruszenia przepisów prawa w zakresie wskazanym przez Komisję Rewizyjną. Organ wykonawczy dokonując:

- w dniu 9.07.2021r. zarządzeniem nr 131/21 zwiększenia planu wydatków na zadanie "Zakup samochodu osobowego dla Urzędu Miejskiego" (dział 750, rozdział 75023 § 6060) o kwotę 30.000,00 zł,
- w dniu 16.08.2021r. zarządzeniem nr 138/21 zwiększenia planu wydatków na zadanie "Zakup samochodu osobowego dla Urzędu Miejskiego" (dział 750, rozdział 75023, § 6060) o kwotę 7.703,00 zł,

działał w ramach upoważnienia udzielonego mu przez Radę Miejską w Wieluniu (§19 pkt 1 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Wieluniu nr XXXVIII/541/20 z dnia 30 grudnia 2020r.) na podstawie art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego zarzut ten nie powinien być brany pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu.

Skład Orzekający zauważa ponadto, że kwestie dotyczące tego, czy przy zaciągnięciu zobowiązania w wyniku zawarcia umowy zlecenia nr 852/21 z Kancelarią Adwokacką Adwokat Agnieszka Bogusławska oraz przy dokonywaniu wydatku na podstawie ww. umowy, doszło do naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz tego kto jest odpowiedzialny za ewentualne naruszenia, rozstrzygną uprawnione do tego organy (tj. Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych oraz Regionalna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych - po ewentualnym złożeniu przez Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych wniosku o ukaranie) po przeprowadzeniu stosownego postępowania.

Mając na względzie zarzuty dotyczące nieprawidłowej realizacji budżetu przez organ wykonawczy, które legły u podstaw sformułowania przez Komisję Rewizyjną wniosku w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Wielunia absolutorium za 2021r., Skład Orzekający podkreśla, że według art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559) rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podjęcie uchwały w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu przynależy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego. Zaznaczenia przy tym wymaga, że w procedurze absolutoryjnej nie jest wystarczające ogólne przywołanie kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) do wykonywania budżetu i wynikającej stąd odpowiedzialności organu wykonawczego. W toku rozpatrywania wykonania budżetu danego roku Rada powinna bowiem ustalić za jakie niewykonane obszary budżetu ponosi odpowiedzialność organ wykonawczy. Nadto Skład Orzekający wskazuje, że przedstawione wyżej normatywne rozumienie absolutorium z tytułu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych zapadających na skutek skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w przedmiocie uchwał absolutoryjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się m.in., że: ustalone w budżecie kwoty dochodów stanowią prognozę ich wielkości, kwoty wydatków są zaś górnymi granicami nakładów na poszczególne cele, nie oznacza to jednak, że przewidziane kwoty wydatków na konkretne zadania mają charakter bezwzględny, nie mogą być one traktowane jako cel sam w sobie; biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, że wójt (burmistrz, prezydent) odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie; dokonując oceny wykonania budżetu rada powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnoszący się do budżetu jako całości, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 roku sygn. III SA/Wa 3368/05 i z dnia 12 listopada 2007 roku sygn. V SA/Wa 2258/07, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 roku sygn. I SA/Po 1053/08, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 października 2010 roku sygn. I SA/Gd 782/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 października 2013 roku sygn. I SA/Ke 554/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 roku sygn. I SA/Kr 1690/14, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2015 roku, sygn. II GSK 231/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Lublinie z dnia 18 listopada 2016 roku sygn. I SA/Lu 874/16). Skład Orzekający podkreśla także, że na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań – czynniki niezależne od organu wykonawczego realizującego budżet (np. problemy z wyborem oferentów w procedurze przewidzianej ustawą Prawo zamówień publicznych, nie wywiązywanie się bądź nieterminowe wywiązywanie się wykonawców/partnerów z obowiązków wynikających z zawartych umów czy też porozumień, czynniki pogodowe bądź inne nieprzewidziane zdarzenia, wystąpienia których osoby realizujące budżet nie były w stanie przewidzieć, itp.) mogą spowodować brak możliwości zrealizowania poszczególnych zadań bądź też znacząco utrudnić ich realizację. Organ stanowiący podejmując decyzję w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu winien wziąć istnienie takich okoliczności pod uwagę.

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