

Uchwała nr 55/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 22 sierpnia 2012 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Ścinawy za rok 2011

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Ścinawy za rok 2011, podjętej poprzez odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium, wobec braku przesłanek merytorycznych uzasadniających nieudzielenie absolutorium, co narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) — zwanej dalej „usg” — oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp”.

Uzasadnienie

W dniu 23 lipca 2012 r. w związku z pismem Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — znak WIAS-LG-400-12-2-2/12 z dnia 9 lipca 2012 r. (w wykonaniu dyspozycji art. 88 usg) Burmistrz Ścinawy przekazał przy piśmie z dnia 19 lipca 2012 r. nr OSO.033.42.2012 wyciąg z projektu protokołu nr XXXVII/12 z sesji Rady Miejskiej w Ścinawie, która odbyła się w dniu 28 czerwca 2012 r., w części dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 rok i udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ścinawy.

Jak wynika z treści tego projektu protokołu, Przewodniczący Rady Miejskiej w Ścinawie poddał pod głosowanie projekt uchwały Rady Miejskiej w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ścinawy. Rada Miejska w Ścinawie w obecności 11 radnych uczestniczących w posiedzeniu odrzuciła uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ścinawy (wyniki głosowania: 3 „za”, 8 „przeciw”, 0 „wstrzymało się”).

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta — przesłanki formalne, a także podstawy jej uchwalenia — przesłanki materialne. Instytucja absolutorium samorządowego to istotny element kontroli sprawowanej przez organ stanowiący danej jednostki samorządowej w stosunku do organu wykonawczego tejże jednostki samorządowej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „absolutorium komunalne jest instytucją o ograniczonym przedmiotowo zakresie. Dotyczy ona bowiem merytorycznej oceny przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonania jedynie budżetu tej jednostki, dokonywanej na podstawie przedłożonego przez zarząd sprawozdania” (zob. K. Sawicka, *Absolutorium komunalne jako narzędzie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 1999, nr 4, s. 8).

W posiedzeniu Kolegium wzięli udział przedstawiciele organu wykonawczego gminy.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w Ścinawie, Kolegium Izby zapoznało się z:

- opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2011 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi,
- uchwałą nr I/174/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ścinawie o udzieleniu Burmistrzowi Ścinawy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z projektu protokołu nr XXXVIII/12 z sesji Rady Miejskiej w Ścinawie, która odbyła się w dniu 28 czerwca 2012 r., w części dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2011 rok i udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ścinawy,
- uchwałą nr II/189/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 1 sierpnia 2012 r. sprawie wydania opinii w przedmiocie absolutorium dla Burmistrza Ścinawy z tytułu wykonania budżetu.

Z przekazanego organowi nadzoru wyciągu z projektu protokołu wynika, iż Rada Miejska w Ścinawie odrzuciła w głosowaniu — bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady — uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium, co stosownie do art. 28a ust. 2 usg jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Rozpatrując przesłanki formalne i merytoryczne prawidłowości podjętego przez organ stanowiący rozstrzygnięcia, zwrócić należy uwagę na przepisy art. 270 ust. 4 oraz art. 271 ufp wyznaczające procedurę zmierzającą do podjęcia przez organ stanowiący decyzji w sprawie absolutorium. Oceniając tryb, w jakim uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium została podjęta (poprzez odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium), Kolegium nie stwierdziło nieprawidłowości w zakresie spełnienia przesłanek formalnych, stwierdziło natomiast brak przesłanek merytorycznych do nieudzielenia absolutorium.

Podstawą nieudzielenia absolutorium, co wynika zarówno z projektu protokołu jak i wypowiedzi przedstawicieli gminy, były następujące przesłanki merytoryczne:

- 1) mała efektywność w ściąganiu podatków od nieruchomości i rolnego,
- 2) niezrozumiała dla Klubu Radnych decyzja Burmistrza dotycząca rezygnacji z przyznanej przez Urząd Marszałkowski dotacji w ramach działania 9.2.1 Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych,
- 3) brak kontroli nad finansami samorządowego zakładu budżetowego, co doprowadziło do ujemnego wyniku finansowego za 2011 rok.

Odnosząc się do zarzutów organu stanowiącego, Kolegium wskazuje, co następuje:

1. Ze sprawozdań z wykonania budżetów za lata 2007–2010 wynika, że zaległości w podatku od nieruchomości w tym okresie utrzymywały się na zbliżonym poziomie. W 2011 r. nastąpił ich wzrost, lecz jak wynika ze sprawozdania z wykonania budżetu gminy prowadzona jest windykacja należności, o czym świadczy liczba wysłanych do podatników upomnień (518) i wystawionych tytułów wykonawczych (44). W 2011 r. nastąpił znaczny spadek zaległości w podatku rolnym w porównaniu z latami 2009 i 2010. W przypadku tego podatku również prowadzone było postępowanie windykacyjne. Wystawiono 782 upomnienia oraz 33 tytuły wykonawcze.

2. Wniosek o finansowanie w ramach działania 9.2.1 Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszenie różnic w jakości usług edukacyjnych został istotnie złożony do Urzędu Marszałkowskiego w 2011 r., lecz jego realizacja, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Urząd, planowana była w ramach budżetu 2012 roku.

3. Odnośnie zarzutu braku nadzoru nad działalnością zakładu budżetowego, Kolegium wskazuje, że nie jest on związany z wykonaniem budżetu za 2011 rok. Zgodnie z art. 54 ufp kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ufp zakład budżetowy odpłatnie wykonuje zadania i pokrywa koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji otrzymywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z ust. 3 wymienionego artykułu wynika natomiast, że przede wszystkim zakład może otrzymać z budżetu gminy dotacje przedmiotowe w formie dopłaty do świadczonych usług, a stawki tych dotacji ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Jak wynika z powyższego, to rada gminy decydując o wysokości dofinansowania w formie dotacji ma decydujący wpływ na kondycję finansową zakładu budżetowego. W roku 2011 Rada Miejska w Ścinawie uchwałą nr IV/23/11 z dnia 31 stycznia 2011 r. ustaliła dla Zakładu Gospodarki Komunalnej jedynie stawkę dotacji przedmiotowej do biletu wstępu na basen „Wodnik” w Ścinawie w wysokości 8,85 zł (łączna kwota planowanej dotacji 80.000 zł), nie dofinansując innych rodzajów prowadzonej działalności. Ponadto, jak wynika ze sprawozdań przedkładanych Izbie, zła sytuacja finansowa zakładu budżetowego miała miejsce od szeregu lat, a Rada Miejska była o niej w wymienionych sprawozdaniach informowana.

Podstawę rozstrzygnięcia kwestii absolutorium powinna stanowić ocena wykonania budżetu. Ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2011 rok wynika, że dochody budżetu wykonano w 100,80% w stosunku do dochodów zaplanowanych, a wykonanie wydatków sięgnęło 99,36% wielkości planowanych w budżecie. Z projektu protokołu z przebiegu sesji wynika, że w toku dyskusji nad wykonaniem budżetu brak było zarzutów dotyczących realizacji wydatków budżetowych.

Kolegium stwierdza, że zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o samorządzie gminnym instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrazem końcowej oceny działalności burmistrza (wójta, prezydenta). Musi jednak ściśle odnosić się do wykonania budżetu gminy. W procesie udzielenia absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytania, jak wykonano planowany budżet, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Powyższe wynika z utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych (np. wyroki NSA z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98, z dnia 29 października 1998 r. I SA/Po 1522/98).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Ścinawie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus