

Uchwała Nr 18/Kr/2018
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 11 czerwca 2018 r.

w sprawie: opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Strzelnie w sprawie absolutorium dla Burmistrza Strzelna z wykonania budżetu za 2017 r.

Działając na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), w związku z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 13/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Andrzej Tatkowski</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Lidia Dudek</i>
	<i>Piotr Wasiak</i>

zaopiniował z zastrzeżeniami wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Strzelnie w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Strzelna z wykonania budżetu za 2017 r.

Uzasadnienie

Przewodniczący Rady Miejskiej w Strzelnie działając na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.), pismem ROR.0004.418.2018 BR z dnia 28 maja 2018 r. przesłał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Strzelnie (dalej Komisja) z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Strzelna z wykonania budżetu Gminy za 2017 r. Wniosek wpłynął do Izby w dniu 29 maja 2018 r.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy przeanalizował przedłożone dokumenty, tj. wniosek z dnia 21 maja 2018 r. wraz z uzasadnieniem Komisji w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Strzelna z wykonania budżetu za 2017 r., także Uchwałę Nr II/9/2014 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie powołania komisji rewizyjnej.

Ponadto, Skład Orzekający zapoznał się z nadesłanymi przez Burmistrza Strzelna w odrębnym trybie sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych oraz sprawozdaniem opisowym z wykonania budżetu Gminy za 2017 r., które Skład Orzekający zaopiniował **negatywnie**.

Z informacji zawartych w uzasadnieniu do wniosku Komisji z dnia 21 maja 2018 r., wynika, że Komisja nad wnioskiem absolutoryjnym pracowała na posiedzeniach odbytych w dniach: 7.05.2018 r., 14.05.2018 r., 17.05.2018 r. i 21.05.2018 r.

Jak wynika z uzasadnienia wniosku o udzielenie absolutorium dla Burmistrza Strzelna z wykonania budżetu Gminy Strzelno za 2017 r. (dalej wniosek), Komisja zgodnie z wymogami art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) zapoznała się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2017 r., sprawozdaniem finansowym, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, informacją o stanie mienia komunalnego Gminy. Z uzasadnienia wniosku wynika również, że Komisja w trakcie swych posiedzeń wysłuchała ustnych wyjaśnień Burmistrza Strzelna, Skarbnika Gminy, pracowników Urzędu Miejskiego i przedstawicieli zakładów budżetowych.

Do przedłożonych dokumentów do zaopiniowania Komisja wniosła (zaproponowała) następujące uwagi:

- a) terminowo regulować zobowiązania należne za wykonane inwestycje przypadające do zapłaty w danym roku,
- b) doprowadzić do sytuacji, aby zobowiązania wymagalne nie były przenoszone na rok następny, lecz płacone w terminach wynikających z faktur,
- c) poprawić ściągalność opłat za wodę od SPZOZ,
- d) zwiększyć skuteczność w ściągalności zaległych należności za mieszkania komunalne.

Skład Orzekający podkreśla, iż zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem komisji rewizyjnej jest kontrola działalności organu wykonawczego, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy. W związku z powyższym Komisja zobowiązana była do przeprowadzenia odpowiednich kontroli, które dałyby podstawę do wydania opinii o wykonaniu budżetu Gminy za 2017 r. Komisja zobowiązana była także do odniesienia się do negatywnej opinii Składu Orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Strzelno za 2017 r..

Po dokonanej analizie przedłożonych informacji Skład Orzekający wnosi następujące **zastrzeżenia** do uzasadnienia wniosku Komisji w sprawie absolutorium.

I. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Rada Gminy może powołać stale i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działalności oraz skład osobowy. Natomiast ust. 3 powyższego artykułu ustawy stanowi, że komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdanie z działalności. Stosownie do powyższego, Rada Miejska w Strzelnie Uchwałą Nr XXII/165/2016 z dnia 27 grudnia 2016 r. przyjęła plan pracy Komisji Rewizyjnej na 2017 r. Tematyka planu pracy Komisji obejmowała m.in. analizę Zakładu Aktywizacji Zawodowej w Przyjezierzu w miesiącu lipcu 2017 r., analizę organizacji zarządzania kryzysowego na terenie gminy w miesiącu sierpniu 2017 r., ocenę wykonania budżetu za

I półrocze 2017 r. w miesiącu wrześniu 2017 r. oraz analizę działalności Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury i Rekreacji oraz Miejskiej Biblioteki w miesiącu październiku 2017 r.

Natomiast Uchwałą Nr XXXIII/247/2017 r. z dnia 28 grudnia 2017 r. przyjęto plan pracy Komisji Rewizyjnej na 2018 r. Plan ten zakładał w miesiącu styczniu 2018 r. analizę realizacji wniosków Komisji Rady Miejskiej za 2017 r., w miesiącu lutym 2018 r. analizę wytypowanych przetargów organizowanych przez Gminę w 2017 r., w miesiącu marcu 2018 r. analizę finansowania klubów sportowych oraz mieszkań komunalnych w 2017 r. oraz w miesiącu kwietniu 2018 r. analizę finansowania działalności Zarządu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej i Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej za 2017 r.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż Komisja przedłożonego wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego z wykonania budżetu za 2017 r. nie poparła w całej rozciągłości wynikami przeprowadzonych kontroli wykonania budżetu, zaplanowanymi w przyjętych planach kontroli Komisji, stosownie do wymogu art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Składu Orzekającego we wniosku nie odniesiono się m.in. do przyjętych w planie pracy kontroli dotyczących finansowania w 2017 r. Zakładu Aktywizacji Zawodowej w Przyjezierzu, Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury i Rekreacji i Miejskiej Biblioteki, klubów sportowych oraz mieszkań komunalnych, a więc jednostek mających istotny wpływ na poziom wydatków Gminy.

Ponadto, plan pracy Rady Miejskiej na 2018 r., przyjęty Uchwałą XXXIII/248/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. zakładał w miesiącach styczeń - luty 2018 r. ocenę sytuacji oświaty na terenie Gminy Strzelno oraz finansowanie mieszkań komunalnych w 2017 r., tj. dziedzin decydujących w znacznych rozmiarach o poziomie wydatków Gminy Strzelno.

W ocenie Składu Orzekającego podkreślenia wymagają w szczególności ustalenia audytów przeprowadzonych w 2017 r. w Gminie Strzelno przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy w zakresie:

- prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej, w tym wykonywanie obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę jej naliczania, na 2013 r. i 2014 r. oraz
- gospodarowania środkami publicznymi, w tym wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym w 2015 r. i 2016 r., w wyniku których stwierdzono zawyżenie uzyskanej przez Gminę kwoty części oświatowej subwencji ogólnej na :
 - a) 2013 r. w wysokości 1 259,6 tys. zł,
 - b) 2014 r. w wysokości 1 669,0 tys. zł,
 - c) 2015 r. w wysokości 1 345,2 tys. zł,
 - d) 2016 r. w wysokości 688,7 tys. zł.

Skład Orzekający podkreśla, iż przy ocenie wykonania budżetu Komisja powinna również uwzględnić ustalenia kontroli przeprowadzonych przez podmioty zewnętrzne, które zawierają za każdym razem negatywne oceny związane z prowadzeniem gospodarki finansowej Gminy Strzelno, mające bezpośredni wpływ na skuteczność w realizacji zadań publicznych.

II. Skład Orzekający wnosi również zastrzeżenia do treści zawartej na stronie drugiej uzasadnienia wniosku Komisji, z którego wynika, że Gmina Strzelno oprócz zadłużenia na koniec 2017 r. z tytułu kredytów i zobowiązań wymagalnych w kwocie 7 366 498,17 zł, posiada również krótkoterminowe zobowiązania wynikające z umów nienazwanych na kwotę 2 953 876,81 zł, które cyt. „nie zaliczone są do kategorii kredyty i pożyczki i nie powinny być

wykazane po stronie tytułów dłużnych”. Jak wynika z dalszej treści uzasadnienia wniosku Komisja uzyskała wyjaśnienia, że Gmina zawierając umowy działa zgodnie z prawem w żaden sposób nie naruszając norm prawnych.

Zauważenie wymaga, iż przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, w I półroczu 2017 r. kontrola problemowa gospodarki finansowej Gminy Strzelno w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-Z na dzień 31 grudnia 2016 r., udokumentowana protokołem kontroli Nr RIO/KF/23/2017 z dnia 23 maja 2017 r., wykazała nierzetelne sporządzanie tego sprawozdania poprzez niewykazanie w części A - „Zobowiązania według tytułów dłużnych” (wiersz E2) zobowiązań o łącznej wartości **2 094 533,58 zł** z tytułu zawartej w dniu 21 stycznia 2016 r. ugody cywilnoprawnej z M.W. Trade S.A., w wyniku której nastąpiło odroczenie terminu płatności zobowiązań Gminy o termin przekraczający rok, liczony od pierwotnego terminu spłaty na kwotę **1 280 425,21 zł** oraz z tytułu porozumień MWT/61/2016 z dnia 31 października 2016 r., MWT/75/2016 z dnia z dnia 12 grudnia 2016 r. zawartych z M.W. Trade S.A., a także porozumienia Nr 4494/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. zawartego z Magellan S.A., w wyniku których nastąpiło odroczenie terminów płatności zobowiązań Gminy o termin przekraczający rok, liczony od pierwotnego terminu spłaty, na łączną kwotę **814 108,37 zł**.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli RIO-KF/23/2017 z dnia 23 maja 2017 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz.561), pismem RIO-KF-4104-23/2017 z dnia 21 lipca 2017 r. przekazała Burmistrzowi Strzelna wystąpienie pokontrolne, w którym sformułowała m.in. zalecenie pokontrolne o podjęcie działań mających na celu rzetelne sporządzanie sprawozdania Rb-Z poprzez wykazywanie w części A - „Zobowiązania według tytułów dłużnych” w wierszu E2.2 wszystkich długoterminowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, w tym zobowiązań Gminy wynikających z umów nienazwanych, których termin płatności przekracza rok, liczony od pierwotnego terminu spłaty, w rozumieniu przepisu § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Burmistrz Strzelna, pismem z dnia 4 sierpnia 2017 r., na podstawie przepisu art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wniósł do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 lipca 2017 r. (znak: RIO-KF-4104-23/2017). Zostały one oddalone Uchwałą Nr XXI/34/2017 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 4 września 2017 r. W obowiązującym stanie prawnym wnioski pokontrolne stały się ostateczne – brak jest bowiem dalszej procedury odwoławczej.

Podkreślenia wymaga również, iż Burmistrz Strzelna odmówił wykonania wskazanego zalecenia pokontrolnego.

Wskazać należy, iż mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr II/7/2018z dnia 19 stycznia 2018 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr XXXIII/242/2017 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2018 –

2026, z uwagi na nierealistyczne ustalenie wielkości długu jednostki samorządu terytorialnego w latach 2018-2026.

Gmina Strzelno wniosła skargę na przywołaną wyżej uchwałę Kolegium Izby do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 maja 2018 r. wskazał jako prawidłowy, sposób kwalifikacji przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, zobowiązań Gminy Strzelno wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, przejętych przez instytucje finansowe, które wykraczają poza jeden rok, licząc od pierwotnego terminu płatności. Ujmowanie ich w części D zamiast w części A sprawozdania Rb-Z jest niezgodne z przepisami prawa.

Zauważyć należy, iż posiedzenia Komisji w sprawie oceny wykonania budżetu za 2017 r. odbyły się w dniach: 7.05.2018 r., 14.05.2018 r., 17.05.2018 r. oraz 21.05.2018 r., natomiast rozprawa przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Bydgoszczy, która wykazała że Gmina niezgodnie z prawem nie ujmuje do kategorii kredyty i pożyczki zobowiązań z umów nienazwanych, które wykraczają poza jeden rok, licząc od pierwotnego terminu płatności, odbyła się w dniu 15 maja 2018 r. Zamieszczenie w związku z powyższym przez Komisję w uzasadnieniu wniosku zapisu o działaniu organu wykonawczego zgodnym z prawem jest w ocenie Składu Orzekającego nieuprawnione.

III. Inne zastrzeżenie Składu Orzekającego do uzasadnienia wniosku absolutoryjnego budzi brak odniesienia się Komisji do charakteru wydanej opinii o sprawozdaniu Burmistrza Strzelna z wykonania budżetu za 2017 r., która miała charakter negatywny. W opinii tej podniesiono nieprawidłowości w prowadzeniu gospodarki finansowej Gminy w 2017 r. m.in. w zakresie zaangażowania przez Burmistrza Strzelna dla zrównoważenia budżetu 2017 r. otrzymanych w grudniu 2017 r. środków subwencji na miesiąc styczeń 2018 r. (czyli dochody budżetu 2018 r.), co naruszało wyłączną kompetencję Rady Miejskiej w Strzelnie do decydowania o przeznaczeniu środków otrzymanych z subwencji ogólnej, stosownie do treści art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.).

W podsumowaniu niniejszej opinii podkreślić należy, iż zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych negatywną opinię izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty nie później niż przed rozpatrzeniem absolutorium dla organu wykonawczego.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Andrzej Tatkowski*

