

Uchwała nr VI/62/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 26 czerwca 2023 r.

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kamienna Góra w sprawie nieudzielenia
absolutorium Burmistrzowi Miasta Kamienna Góra za 2022 rok**

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668 i z 2023 r. poz. 803) i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Arkadiusz Babczuk — przewodniczący,
- 2) Marek Głód — członek,
- 3) Magdalena Macias — członek,

wyduje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kamienna Góra w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Kamienna Góra za 2022 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 12 czerwca 2023 roku wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kamienna Góra w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Kamienna Góra za 2022 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został w wyniku rozpatrzenia:

1. sprawozdania finansowego za 2022 rok,
2. sprawozdania z wykonania budżetu za 2022 rok wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu,
3. informacji o stanie mienia komunalnego.

W toku posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Kamienna Góra sformułowane zostały następujące zarzuty wobec Burmistrza Miasta Kamienna Góra:

- 1) *Modernizacja substancji mieszkaniowej - planowana kwota na ten cel 1.700.000,00 zł została zmniejszona do wysokości 350 000 złotych.*
- 2) *Nie opracowano dokumentacji projektowych niezbędnych do przebudowy i modernizacji ulic: Małej, Lipowej, Legnickiej, Zielonej, Nadrzecnej, Jesionowej, Ptasiej, Towarowej, Sienkiewicza, na Osiedlu Antonówka oraz ulicy Wałbrzyskiej w Kamiennej Górze.*
- 3) *Nie wykonano dojazdu do terenów inwestycyjnych przy ulicy Jeleniogórskiej mimo zabezpieczenia w budżecie na ten cel 300 000 zł.*
- 4) *Nie wyremontowano kładki pieszo – rowerowej na rzece Bóbr w okolicy ul. Wiejskiej.*
- 5) *Zrezygnowano z uruchomienia kąpieliska na zalewie, chociaż we wcześniejszych latach wydatkowano na ten cel ogromne środki finansowe. Wykonano jedynie toaletę automatyczną za kwotę 225 tys. zł.*
- 6) *Komisja Rewizyjna negatywnie oceniła obsługę długu Miasta Kamienna Góra, w zakresie regulowania zobowiązań długoterminowych z tytułu zaciągniętych pożyczek subwencją.*
- 7) *Dopuszczono do wystąpienia zobowiązań wymagalnych .*
- 8) *Nie wykonano uchwał Rady Miasta. Wskazano w tym przypadku na kwestię zbyt późnego - zdaniem Komisji Rewizyjnej – przekazania kwoty 950 tys. zł na rzecz Powiatowego Centrum Zdrowia w Kamiennej Górze.*
- 9) *Wstrzymano sprzedaż mieszkań komunalnych najemcom, co miało stać w sprzeczności z „Wieloletnim Programem Gospodarowania Zasobami Gminy”.*
- 10) *Przyznano dodatki specjalne, które noszą znamiona dodatków stałych, a także zatrudnianie poza strukturą Urzędu Miasta rzecznika burmistrza, co stanowi „niepotrzebne rozbudowywanie administracji i nieracjonalne wydawanie publicznych pieniędzy.*
- 11) *Nie wykonano decyzji zabezpieczenia PPOŻ w Szkole Podstawowej nr 1 wydanej w 2017 roku z terminem realizacji do 2019.*

Do powyższych zarzutów odniósł się Burmistrz Miasta Kamienna Góra w piśmie z dnia 23 czerwca 2023 r., w którym wskazał, że:

„1. Zadanie pn. „Modernizacja Substancji Mieszkaniowej” zostało ujęte w uchwale budżetowej w kwocie 1 700 000 zł, następnie Rada Miasta uchwałami nr LVI/370/22 z dnia 22.06.2022 oraz nr LX/395/22 z dnia 28.09.2022r. uznała za zasadne zmniejszenia planu do kwoty 350 000 zł.

2. W zakresie realizacji zadania „Opracowanie dokumentacji projektowych dla przebudowy i remontu dróg publicznych...” Zadanie obejmujące wykonanie dokumentacji projektowych na ul. Lipową, ul. Legnicką, ul. Zieloną i ul. Nadrzeczną zostało zlecone do realizacji jeszcze w 2021 roku, z pierwotnym terminem wykonania- lipiec 2022. Jednak z powodu rozwiązania z winy wykonawcy umowy, zmuszeni byliśmy na nowo ogłosić przetarg na znalezienie projektantów dla tych zadań, jednak już z nowym terminem realizacji. Niestety dopiero trzecie postępowanie o zamówienie publiczne pozwoliło na wyłonienie wykonawcy tych prac projektowych (w dwóch kolejnych postępowaniach nie było żadnych ofert). Wszystko to spowodowało, że wykonanie dokumentacji dla w/w dróg przesunęło się w czasie i zakończy się w roku 2023. Chciałbym nadmienić, że gdyby nie doszło do rozwiązania umowy z winy wykonawcy, dokumentacja na w/w drogi byłaby gotowa jeszcze w 2022. Dodatkowo wykonano w roku 2022 dokumentacje projektowe w zakresie drogowym

na: kładkę nad Bobrem przy ul. Wiejskiej oraz na drogę: dojazd do terenów inwestycyjnych przy ul. Jeleniogórskiej (PFU). Nadmienię, że w bieżącym roku podejmujemy kolejne próby zrealizowania wcześniej zaplanowanych zadań, również projektowych, nie odstąpiłem od tego tematu.

3. Nie zrezygnowałem z uruchomienia kąpieliska na terenie OWS Zalew. W 2023 roku zaproponowałem Radzie Miasta zadania zmierzające do budowy basenów w tym miejscu, a po braku akceptacji rady kompleksową modernizację terenu wokół zbiornika wodnego. Na te zadania pozyskałem 10 mln zł środków rządowych. Rada Miasta nie wyraziła jednak woli realizacji tych inwestycji.

4. Wykonawcę miejskiej toalety publicznej wyłoniono zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, a jej wartość jest adekwatna do jakości i posiadanych certyfikatów higienicznych dopuszczających do stosowania w miejscach publicznych. Wartość ta uwzględnia nie tylko toaletę z montażem, ale również przygotowanie instalacji wodnej, kanalizacyjnej i elektrycznej wraz z płytą fundamentową.

5. Problemy z substancją mieszkaniową w mieście istnieją od kilkudziesięciu już lat. Staramy się wykonywać tyle prac, ile można. Część dokumentacji jest opracowana i czeka na środki zewnętrzne, między innymi w ramach tzw. Polskiego Ładu na zabytki – złożono stosowne wnioski o przyznanie dofinansowania. Plan na zadanie „Modernizacja substancji mieszkaniowej” został zmniejszony uchwałami Rady Miasta.

6. Niewłaściwie jest powoływane się przez Dyrektora Rewizyjną na brak racjonalnej gospodarki mieszkaniowej od lat, ponieważ wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy został przez Radę Miasta uchwalony dopiero 22.04.2022 roku (Uchwała nr LIII/345/22).

7. Niewywiązywanie się Spółki Mieszkaniowej ze swoich obowiązków, jak twierdzi Komisja Rewizyjna, nie ma związku z przedmiotem wydanej opinii.

8. Uchwały Rady Miasta zostały zrealizowane, w tym również uchwała o pomocy finansowej dla Powiatu Kamiennogórskiego w wysokości 950 000,00 zł z przeznaczeniem na zakup sprzętu medycznego dla Powiatowego Centrum Zdrowia w Kamiennej Górze. Uchwałą Rady Miasta nr LVI/370/22 z dnia 22.06.2023r. wprowadzono do budżetu dotację dla powiatu, 10.08.2022r. po ustaleniach z powiatem podpisano stosowne porozumienie i zgodnie z nim przekazano środki dnia 17.08.2022r. (tj. 7 dni po podpisaniu porozumienia).

9. Nie jest prawdą, jakoby nie wykonano zaleceń wynikających z decyzji komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Zalecenia są realizowane przez Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 1 w Kamiennej Górze. Wartość inwestycji którą należałoby zrealizować to ok. 800 tys. zł, z tego powodu zalecenia realizujemy sukcesywnie. Ubiegamy się również wspólnie z Dyrektorem Szkoły Podstawowej nr 1 o dofinansowanie tego zadania z MEN.

10. Jeśli chodzi o zatrudnienie rzeczownika urzędu, to wiadomym jest, iż wyłączną kompetencją organu wykonawczego jest zatrudnianie pracowników i zlecenie podmiotom zewnętrznym zadań niezbędnych do realizacji.

11. Przyznawanie dodatków specjalnych pracownikom odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami i regulaminem wynagradzania przyjętym Zarządzeniem nr 616/2017 Burmistrza Miasta z 28 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Kamienna Góra (ze zmianami). Wielokrotnie komisje rady miasta zwracały się z zapytaniami dotyczącymi ww. sprawy i udzielałem stosownych wyjaśnień.

12. Wydatki w zakresie obsługi długu były realizowane prawidłowo, tj. zgodnie z harmonogramami wynikającymi z zawartych umów. Raty kapitałowe i odsetkowe płacone były terminowo. Znaczny wzrost stóp procentowych spowodował konieczność zmian w budżecie wymagających zwiększenia środków na obsługę długu. Rada Miasta uchwałami: nr LVI/370/22 z dnia 22.06.2022, RM LX/395/22 z dnia 28.09.2022, nr LXI/404/22 z dnia 26.10.2022 zwiększyła wymienione wydatki, zmniejszając jednocześnie plan niektórych zadań inwestycyjnych m.in. „Modernizacja substancji mieszkaniowej”, „Budowa dojazdu do terenów inwestycyjnych przy ul. Jeleniogórskiej”,

13. Zaangażowanie subwencji oświatowej, która wpłynęła na rachunek gminy w grudniu 2022 r. z przeznaczeniem na wydatki kolejnego roku była podyktowana stanem wyższej konieczności, co szczegółowo opisano w piśmie FB.3034.01.2023 z dnia 17.04.2023r. będącym uzupełnieniem do informacji o przebiegu wykonania budżetu miasta Kamienna Góra za 2022r.

14. Odnosząc się do zarzutu wstrzymania sprzedaży mieszkań dla najemców, oświadczam, że wielokrotnie przedkładałem radzie projekt zmiany uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Miejskiej Kamienna Góra. Ideą zmian było doprowadzenie do zwiększenia dochodów z tytułu sprzedaży. Dotychczas były to symboliczne kwoty, co śmiało można nazwać nie sprzedażą a rozdawnictwem.. W konsekwencji to obstrukcja rady spowodowała wstrzymanie sprzedaży mieszkań dla najemców i zmniejszenie dochodów miasta.”

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku zważył co następuje.

Ocena wykonania budżetu w formie opinii, stanowiącej uzasadnienie wniosku komisji rewizyjnej jest niezbędną przesłanką poprzedzającą postawienie przez komisję rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wniosek komisji powinien pozostawać w logicznym związku z opinią komisji o wykonaniu budżetu. Komisja rewizyjna przy formułowaniu wniosku może korzystać z całego zakresu uprawnień kontrolnych przysługujących radzie, dokonuje oceny wykonania budżetu pod kątem celowości wydatków, gospodarności, a także realizacji uchwał związanych z budżetem gminy. Tak sformułowany wniosek komisji rewizyjnej powinien umożliwić radzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ

wykonawczy i w jakim zakresie, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Sformułowane we wniosku oceny powinny być udokumentowane faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu.

Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonywaniem budżetu przez organ wykonawczy (burmistrza, zarząd powiatu, zarząd województwa) i jest wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie. Nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działalności burmistrza, zarządu powiatu, zarządu województwa, ale musi ściśle odnosić się do wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim nie związanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m. in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 roku sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 roku sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

W ocenie Składu Orzekającego wniosek sformułowany przez Komisję Rewizyjną nie spełnia powyższych wymogów w pełnym zakresie.

Podnoszony przez Komisję Rewizyjną zarzut, opisany w pkt 1, dotyczący braku wykonania zadania *Modernizacja substancji mieszkaniowej* w kwocie 1.700.000,00 zł nie znajduje uzasadnienia, bowiem wydatki na jego realizację zostały przez Radę Miasta zmniejszone w trakcie roku budżetowego do kwoty 550.000,00 zł.

Część zarzutów podnoszonych przez Komisję Rewizyjną nie stanowi materii będącej przedmiotem oceny w toku procedury absolutoryjnej - zarzuty opisane w pkt 9, 10 i 11.

Zarzuty związane z wykonaniem budżetu 2022 roku i mogące stanowić podstawę oceny działalności organu wykonawczego w procedurze absolutoryjnej (opisane w pkt 2, 3, 4, 5, 7, 8) sformułowane zostały bez analizy przyczyn powstania rozbieżności między uchwalonym planem a wielkościami wykonanymi oraz wskazania winy organu wykonującego budżet za powstałe rozbieżności. Skład Orzekający wskazuje zatem na potrzebę uzupełnienia informacji w zakresie podnoszonych nieprawidłowości przed podjęciem przez Radę Miasta Kamienna Góra uchwały w sprawie absolutorium. Jak wynika z wyroku NSA z 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I GSK 957/21, z przebiegu sesji absolutoryjnej muszą jasno wynikać motywy udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu przez organ stanowiący co oznacza, że nieudzielenie absolutorium winno być poprzedzone dyskusją na temat stwierdzonych nieprawidłowości w procesie wykonywania budżetu przez organ wykonawczy.

W ocenie Składu Orzekającego Komisja Rewizyjna zasadnie wskazała natomiast na fakt wykorzystania do finansowania wydatków roku 2022, przekazanej zaliczkowo w grudniu 2022 r. raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego. Wykorzystanie przekazanej zaliczkowo w grudniu roku budżetowego raty części oświatowej subwencji ogólnej należnej za styczeń roku następnego narusza regulacje art. 211 ust. 1 u.f.p., który stanowi że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Oznacza to, że środki oświatowej subwencji ogólnej przekazanej w grudniu na finansowanie wydatków stycznia roku następnego zaliczają się do budżetu roku następnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię pozytywną z zastrzeżeniami o wniosku.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Arkadiusz Babczuk