

Uchwała nr X/73/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 czerwca 2023 r.

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie nieudzielenia
absolutorium Burmistrzowi Polkowic 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) Monika Puchała — przewodnicząca,
- 2) Tomasz Miśkiewicz — członek,
- 3) Maciej Gardas — członek,

wydaje opinię negatywną

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Polkowicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Polkowic za 2022 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Polkowic za 2022 rok, Skład Orzekający stwierdza, że wniosek został sformułowany w wyniku rozpatrzenia:

- sprawozdania finansowego za 2022 rok,
- sprawozdania z wykonania budżetu za 2022 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu,
- informacji o stanie mienia.

Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu gminy za 2022 rok oraz sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Polkowic za 2022 rok. W uzasadnieniu Opinii Komisji Rewizyjnej dotyczącej wykonania budżetu Gminy Polkowice za rok 2022 sformułowano następujące zarzuty:

1. Nie w pełni zgodna z uchwalonym budżetem i stanem faktycznym realizacja wydatków budżetu (w tym wydatków inwestycyjnych), a występujące w tym zakresie wątpliwości oraz rozbieżności były wykazywane przez cały rok budżetowy 2022. Nieustanne zmiany planów postępowań BZP na 2022 rok.
2. Wykonanie dochodów majątkowych jedynie w kwocie 11.607.726,42 zł, tj. 44,85% planu.
3. Niepokojące wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku jedynie w kwocie 691.004,22 zł, tj. 24,68% planu. Jak wskazano w uzasadnieniu, konieczność uzbrojenia działek przeznaczonych do sprzedaży i terenów znajdujących się w ich bezpośrednim sąsiedztwie powinna być priorytetem gminy oraz spółki gminnej PGM Sp. z o.o. w celu rozwoju budownictwa na terenie gminy. Podkreślono również brak realizacji w 2022 roku budownictwa społecznego oraz komunalnego na terenie Polkowic oraz niezadawalający rozwój inwestycyjny podstrefy LSSE.
4. Ujemne wyniki spółek gminnych w 2022 roku, z wyszczególnieniem wyników poszczególnych spółek w trzecim kwartale 2022 roku.
5. Prowadzenie przez polkowicką spółkę Zampol Sp. z o.o. (z większościowym udziałem Gminy Polkowice) uczelni wyższej, pomimo że w latach 2009 i 2021 było to kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli — jako działalność wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej.
6. Nieprowadzenie audytów i kontroli wewnętrznych nad spółkami komunalnymi, a udzielenie dotacji podmiotowej na działalność statutową Uczelni Jana Wyżykowskiego w Polkowicach w wysokości 4.250.000,00 zł, w ramach której sfinansowano wydatki związane z zatrudnieniem (pracowników administracji, obsługi, kadry dydaktycznej), koszty związane z bieżącą działalnością uczelni i wynagrodzenia, które wzbudzały i wzbudzają kontrowersje wśród radnych. Podwyższenie kapitału zakładowego w spółce Zampol Sp. z o.o. w kwocie 200.000,00 zł.

7. Brak transparentności poniesionych w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego wydatków, które w 2022 r. wyniosły aż 1.725.782,70 zł; przeznaczonych na działania związane z dalszą budową i utwaleniem marki Gminy Polkowice, realizację umów zlecenia zawartych z osobami fizycznymi na kwotę prawie 100.000,00 zł (93.729,99 zł), a w tym świadczenie usług związanych z realizacją zdjęć reporterskich oraz przygotowywanie i opracowanie materiałów na portale informacyjne gminy i do Gazety Polkowickiej, które wzbudzały kontrowersje, były nieobiektywne i kierowane były w tym zakresie przez radnych skargi dotyczące publikacji medialnych i prasowych.
8. Niezrealizowanie założeń budżetowych dotyczących m.in. budowy dróg i chodników np. w Suchej Górnej; PT budowy drogi od posesji nr 22d do posesji nr 22o wraz z oświetleniem w Kaźmierzowie; modernizacji os. Dąbrowskiego w zakresie infrastruktury drogowej i pieszej; przedstawianych kompleksowo tras turystyczno-rowerowych na terenie gminy; dróg i chodników w miejscowości Sobin, Polkowice Dolne itd.; budowy Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w Polkowicach, gdzie w 2022 r. poniesiono wydatki w kwocie 280.800,00 zł; rozbudowy infrastruktury sportowej na stadionie miejskim w Polkowicach — budowa podgrzewanej płyty boiska na stadionie miejskim. Brak decyzyjności dotyczącej rozpoczęcia w niższej kwocie modernizacji Aquaparku, czy też wielu zapytań i wątpliwości dotyczących całościowych kwot modernizacji basenów zewnętrznych tzw. „Grzybka”.
9. Wykazane zostały należności wymagalne na koniec okresu sprawozdawczego, które wyniosły aż 19.942.500,06 zł, dotyczące w szczególności: OPS, PPK i Urzędu Gminy.

Komisja Rewizyjna, dokonując oceny wykonania budżetu, wskazała dane liczbowe dotyczące stanu zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do planowanych.

Tak więc w 2022 r. dochody zrealizowano w wysokości 345.660.059,29 zł (94,99% planu). Wykonane dochody bieżące wyniosły 334.052.332,87 zł (98,83% planu), a dochody majątkowe uzyskano w kwocie 11.607.726,42 zł (44,85% planu). Dochody ze sprzedaży majątku zrealizowano w kwocie 691.004,22 zł (24,68% planu). Wydatki budżetu ogółem wykonano w wysokości 311.921.583,20 zł (91,28% planu), z tego wydatki bieżące w kwocie 273.727.473,42 zł (93,22% planu) i wydatki majątkowe w kwocie 38.194.109,78 zł (79,47% planu). Budżet Gminy zamknął się nadwyżką w wysokości 33.738.476,09 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w wysokości 22.185.463,41 zł. Wykonana nadwyżka bieżąca wyniosła 60.324.859,45 zł, przy planie w wysokości 44.366.291,59 zł.

W wyniku badania i analizy treści przedłożonych dokumentów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdził, co następuje:

Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Instytucji absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związana bezpośrednio z wykonaniem budżetu. 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 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

W ocenie Składu Orzekającego, w Opinii nie wykazano dostatecznie uzasadnionych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu. Stwierdzenia Komisji Rewizyjnej dotyczące:

- 1) nie w pełni zgodnej z uchwalonym budżetem i stanem faktycznym realizacji wydatków budżetu (w tym wydatków inwestycyjnych) oraz wskazane przykłady zadań, w stosunku do których nie zrealizowano założeń budżetowych,
- 2) niezrealizowania zaplanowanych dochodów majątkowych (w tym ze sprzedaży majątku),
- 3) występowania należności wymagalnych w kwocie 19.942.500,06 zł (w OPS, PPK i Urzędzie Gminy)

— nie stanowią dostatecznego uzasadnienia negatywnej oceny wykonania budżetu. Uwagi Komisji w tym zakresie powinny być precyzyjne i wiązać się z ustaleniem ewentualnej odpowiedzialności organu

wykonawczego za taki stan. Samo sformułowanie uwagi lub wyciągnięcie wniosku w oparciu o posiadane dane jest niewystarczające.

Skład Orzekający zauważa również, że w 2022 r. poniesiono wydatki w kwocie 54.617,35 zł (przy planie 200.000,00 zł) na realizację zadania Budowa budynku mieszkalnego przy ul. Mickiewicza (ujętego w wykazie przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej), a wyszczególnione w Opinii dotyczącej wykonaniu budżetu zadanie Budowa Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego w Polkowicach wykonano w kwocie 280.800,00 zł, stanowiącej 100,00% planu. W związku z tym zarzut dotyczący braku realizacji budownictwa komunalnego na terenie gminy oraz przykłady zadań, w stosunku do których nie zrealizowano założeń budżetowych, wymagają doprecyzowania oraz przeanalizowania w trakcie sesji absolutoryjnej.

W zakresie prowadzenia uczelni wyższej przez spółkę z większościowym udziałem Gminy Polkowice Skład Orzekający wskazuje, że realizacja zaleceń wydanych przez Najwyższą Izbę Kontroli należy do organów gminy. Jest to kwestia znana organom Gminy Polkowice od 2009 roku. Przywołane w Opinii Komisji Rewizyjnej poniesienie wydatków na podwyższenie kapitału zakładowego w spółce prawa handlowego Zampol Sp. z o.o. zostało dokonane na mocy uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach nr XLIV/457/22 z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie zmian budżetu i w budżecie gminy Polkowice na rok 2022.

Uwaga dotycząca nieprowadzenia audytów i kontroli wewnętrznych w spółkach komunalnych (będących odrębnymi osobami prawnymi), jak również kwestia ujemnych wyników spółek w 2022 r. nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem budżetu gminy i nie mogą stanowić przesłanki do negatywnej oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy.

Zarzut udzielenia dotacji podmiotowej uczelni Jana Wyżykowskiego w kwocie 4.250.000,00 zł, w sytuacji nieprowadzenia audytów i kontroli wewnętrznych nad spółkami komunalnymi, jest zbyt ogólny i nie został w Opinii należycie wyjaśniony. Podczas sesji absolutoryjnej należy doprecyzować co jest jego przedmiotem (np. fakt udzielenia dotacji, wykorzystania środków z dotacji, rozliczenia dotacji) oraz wyjaśnić wszelkie wątpliwości w tym zakresie. Z art. 372 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742) wynika, że jednostka samorządu terytorialnego może przyznać uczelni środki finansowe na wykonywanie zadań, o których mowa w art. 11 ustawy (wyszczególnionych w tym artykule zadań podstawowych uczelni). Wskazana dotacja w kwocie 4.250.000,00 zł została zaplanowana uchwałą Rady Miejskiej w Polkowicach nr XLI/440/21 z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie budżetu gminy na 2022 rok.

Podniesiony zarzut dotyczący wydatków na promocję związany jest w istocie z prowadzoną przez Komisję Rewizyjną kontrolą oraz treścią materiałów zamieszczanych na portalach informacyjnych i w prasie. W Opinii dotyczącej wykonania budżetu Komisja wskazała, że wydatki w rozdziale Promocja jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 1.725.782,70 zł związane były z budową i utrwalaniem marki Gminy Polkowice. Wydatki poniesione na promocję (rozdział 75075) stanowią 0,55% wydatków budżetu ogółem.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które jej zdaniem stanowią podstawę wydania negatywnej opinii o wykonaniu budżetu, podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Miejską w Polkowicach, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Burmistrza. Absolutorium jest formą kontroli nad Burmistrzem i dlatego zarzuty powinny łączyć się z wykonaniem budżetu, uwzględniać przyczyny subiektywne i obiektywne, a jednocześnie być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane. Wyjaśnienia Burmistrza na sesji absolutoryjnej powinny umożliwić wyrobienie sobie opinii przez pozostałych radnych co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną i tym samym zasadności ostatecznego wniosku Komisji. Udzielenie absolutorium jest wyłączną kompetencją rady i z tego faktu wynika jej prawo do oceny poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu, ale też powinność uwzględnienia wyjaśnień Burmistrza. Rozpatrując zarzuty pod adresem Burmistrza Polkowic Rada powinna ustalić jego odpowiedzialność w tym zakresie.

Opinia regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, nie odnosi się wprost do „słuszności” czy „zasadności” samej propozycji kierowanej przez komisję rewizyjną do organu stanowiącego w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, ale jej przedmiotem jest między innymi zakres ocen dokonywanych przez komisję rewizyjną, czy dotyczą one wykonania budżetu, a także poprawność interpretacji prawa oraz zgodność danych, na których oparła się komisja, ze stanem faktycznym.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię negatywną 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.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Monika Puchała