

Uchwała nr XIII/91/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 lipca 2023 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia
Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2022
podjętej na sesji nr LXXX w dniu 19 czerwca 2023 r.

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), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- 2) Ewa Pudło — członek,
- 3) Marek Głód — członek,

wydaje opinię negatywną

o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2022 podjętej na sesji nr LXXX w dniu 19 czerwca 2023 roku.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął niezatwierdzony protokół sesji nr LXXX Rady Miejskiej w Świebodzicach, która odbyła się w dniu 19 czerwca 2023 r., w części dotyczącej procedury absolutoryjnej.

Z niezatwierzonego protokołu, a ponadto z udostępnionego na stronie internetowej projektu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, który był przedmiotem głosowania w trakcie sesji absolutoryjnej, oraz opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy nagrania z ww. sesji wynika, że Przewodnicząca Rady Miejskiej w Świebodzicach poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2022.

W głosowaniu nad projektem wzięło udział 17 radnych (przy 21-osobowym ustawowym składzie Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 5 radnych, przeciw było 12 radnych. Oznacza to, że Rada Miejska w Świebodzicach — bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady (12 głosów przeciw) — nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Świebodzicach przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi Miasta oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2022 rok.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że absolutorium zostaje udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady. Odwrotnie, jeżeli bezwzględna większość ustawowego składu rady wypowie się przeciw, to absolutorium nie zostanie udzielone. Wyniki takiego głosowania stanowią podstawę do sporządzenia uchwały odpowiednio o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. W sytuacji gdy za żadną z tych możliwości nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nierozstrzygującym. Wynik głosowania jest rozstrzygnięciem kwestii absolutorium i powinien być potwierdzony w odpowiednio do wyniku głosowania sporządzonym dokumencie potwierdzającym podjęcie uchwały w sprawie absolutorium tj. uchwale (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt W. 18/94, OTK 1995 nr 1, poz. 7).

Stwierdzić należy, że uchwała organu kolegialnego jest aktem jego woli, zostaje podjęta z chwilą jej przegłosowania na posiedzeniu tego organu, a dowodem na to, że głosowanie się odbyło, jest protokół z posiedzenia organu, zawierający w szczególności wynik głosowania (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 166/08).

Pomimo że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji opiniodawczych. W związku z powyższym Skład Orzekający zaopiniował uchwałę Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2022 — będącą efektem przeprowadzonego głosowania na sesji nr LXXX, która odbyła się w dniu 19 czerwca 2023 roku.

Podkreślenia wymaga, że w ramach opiniowania uchwały o nieudzieleniu absolutorium ocenie podlega nie tylko tryb postępowania przy jej podejmowaniu, ale także zasadność nieudzielenia absolutorium przy uwzględnieniu merytorycznych podstaw podjęcia takiej decyzji. Wobec powyższego Skład Orzekający zapoznał się z niezatwierdzonym protokołem sesji nr LXXX Rady Miejskiej w Świebodzicach (przekazanym w dniu 30 czerwca 2023 r.), projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium stanowiącym przedmiot głosowania w trakcie sesji absolutoryjnej, porządkiem obrad tej sesji oraz z opublikowanym w BIP Gminy Świebodzice nagraniem sesji.

Z przedłożonego niezatwierdzonego protokołu wynika, że w porządku obrad sesji zwołanej na dzień 19 czerwca 2023 r. przewidziano m.in. następujący punkt:

„9. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2022 r.

- 1) wystąpienie Burmistrza Miasta w sprawie wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2022 r.,
- 2) przedstawienie Uchwały nr XIII/44/2023 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 21 kwietnia 2023 roku w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Świebodzice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2022 rok,
- 3) wystąpienie Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu finansowym Gminy Świebodzice za 2022 r. wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2022 r.,
- 4) przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrza Miasta z tytułu wykonania budżetu za 2022 r.,
- 5) opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2022 r. Uchwała nr XIII/76/2023 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2023 r.

Rozpatrzenie projektów uchwał:

- 6) zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2022 r.
- 7) udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2022 r.”.

W ramach tego punktu sesji Przewodnicząca Rady Miejskiej odczytała sentencję opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2022 rok (opinia pozytywna).

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej przedstawił sentencję opinii Komisji Rewizyjnej o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok, z której wynikało, że Komisja negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu przez Burmistrza Miasta. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zauważył, że Komisja identycznie jak Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziła, że sprawozdanie jest poprawne pod względem formalno-prawnym i księgowym, ale Komisja ocenia inne elementy, takie jak praca Burmistrza na rzecz Gminy. Następnie Przewodniczący wskazał, że sprawozdanie pokazało małą skuteczność i efektywność organu wykonawczego w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, rezygnację z wielu zadań, zaplanowanie niewiele takich zadań w projekcie uchwały budżetowej, na co dowodem jest wprowadzenie przez radnych na sesji 19 stycznia 3 zadań, nieuzasadniony wzrost wydatków na wynagrodzenia. Przewodniczący Komisji podkreślił, że stopień realizacji programów i projektów z udziałem środków UE wyniósł 93,71%, planowanych pierwotnie jedynie w wysokości 3.500.000 zł, plan po zmianach 3.000.000 zł, a wykonano na poziomie 2.800.000 zł. Przewodniczący Komisji wskazał również na brak realizacji wniosków, wykonywania interpelacji radnych, a także „zobowiązanie się wobec prywatnego inwestora bez zgody organu stanowiącego”, co pokazało, jak była sprawowana funkcja przez Burmistrza, dlatego pod względem celowości i gospodarności negatywnie oceniono wykonanie budżetu.

Następnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zawniioskował o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2022 rok.

Przewodnicząca Rady Miejskiej odczytała sentencję negatywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta.

Przystąpiono do głosowania w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2022 rok. W wyniku głosowania: 5 głosów „za”, 6 „przeciw” i 6 głosów „wstrzymujących” uchwała nie została podjęta.

Następnie przystąpiono do głosowania w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok. Projekt uchwały zakładał udzielenie absolutorium i został przez Przewodniczącą Rady odczytany. W głosowaniu wzięło udział 17 radnych, „za” głosowało 5 radnych, a 12 głosowało „przeciw”.

Podkreślenia wymaga, że art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i poz. 572), dalej zwanej „u.s.g.”, stanowi, że rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. Z powyższej regulacji wynika wprost, że absolutorium jest instytucją wymagającą rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonania oceny wykonania budżetu. Absolutorium jest bowiem udzielane z tytułu wykonania budżetu. Jediną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Powyższe w powołanej regulacji zastrzeżone zostało wprost do wyłącznej właściwości rady gminy. Podjęcie przez organ stanowiący uchwały o nieudzieleniu absolutorium powinno zatem być następstwem przeprowadzonego przez ten organ rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonanej przez ten organ negatywnej oceny wykonania budżetu. Takiej oceny nie mogą zastąpić ustalenia i wnioski sformułowane na posiedzeniach Komisji Rewizyjnej. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.s.g. rada gminy obraduje na sesjach. Samo głosowanie jest tylko jednym z elementów obrad, tak więc sam akt głosowania nie może zastąpić wnikliwego rozważenia sprawy podczas obradowania rady gminy. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu.

Kluczowe dla instytucji absolutorium, co wynika wprost z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., jest rozpatrzenie sprawozdania i dokonanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oceny wykonania budżetu — jedynie jednoznaczna, negatywna ocena wykonania budżetu może stanowić faktyczną podstawę nieudzielenia absolutorium. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zatem zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

W ocenie Składu Orzekającego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Stanowi on, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym, ściśle powiązany z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności burmistrza w innym zakresie niż wykonanie budżetu.

W ramach punktu 9 porządku obrad nie dokonano oceny wykonania budżetu za 2022 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok. Nie wniesiono żadnych uwag do stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetu, jak również nie wykazano innych nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium.

Podstawy nieudzielenia absolutorium nie mogły również stanowić zarzuty, które nie odnosiły się bezpośrednio do wykonania budżetu w 2022 r., a sformułowane przez Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej w trakcie prezentacji wniosku Komisji. Przewodniczący podniósł m.in. kwestie: brak pozyskania środków zewnętrznych, rezygnacja z wielu zadań, nieuzasadniony wzrost wydatków na wynagrodzenia, realizacja programów i projektów z udziałem środków UE w 93,71% czy „zobowiązanie Burmistrza wobec prywatnego inwestora bez zgody organu stanowiącego”.

W odniesieniu do ww. zarzutów ponownego podkreślenia wymaga, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a zatem wyłącznie realizacji wartości zaplanowanych w budżecie danego (ocenanego) roku. Dokonywane w ramach absolutorium oceny nie mogą dotyczyć potencjalnych kierunków wydatkowania środków czy braku realizacji nieujętych w planie inwestycji. W trakcie sesji Rada Miejska nie wykazała, że w wyniku zarzucanego niepozyskania dodatkowych środków, wzrostu wydatków na wynagrodzenia czy niewykonania zadań doszło do naruszenia limitów wydatków z winy Burmistrza Miasta.

Podkreślenia wymaga jednocześnie, że istotną kwestią przy formułowaniu zarzutu niewykonania planowanych wartości budżetowych jest wskazanie przyczyn tego niewykonania i ustalenie stopnia zawinienia organu wykonawczego za rozbieżności pomiędzy wartościami planowanymi i wykonanymi. W przypadku oceny wykonania budżetu Gminy za 2022 rok nie wskazano tych przyczyn i nie dowiedziono, że winą za niezrealizowanie wskazywanych wielkości można obciążyć Burmistrza Miasta.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej, uwzględniającej specyfikę budżetu, który stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi roczny plan dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której burmistrz — jako organ wykonawczy — ponosi odpowiedzialność. W procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 ustawy o finansach publicznych. Żadne inne aspekty działalności burmistrza, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12, z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06 i z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14 i z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Przeprowadzona w Gminie Świebodzice ocena absolutoryjna ww. wymagań nie spełnia. Wobec powyższego Skład Orzekający postanowił wydać negatywną opinię o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2022 podjętej na sesji nr LXXX w dniu 19 czerwca 2023 roku.

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

Ewelina Kruk-Florkowska