

**Uchwała nr III/105/2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 13 czerwca 2018 r.**

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju o  
nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Duszniki - Zdrój za 2017 rok**

Na podstawie art.13 pkt 8 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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz zarządzenia nr 4/18 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Danuta Jonas — przewodnicząca,
- Ewelina Kruk-Florkowska — członek,
- Tomasz Miśkiewicz — członek,

**wydaje opinię pozytywną z uwagami**

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Duszniki - Zdrój za 2017 rok.

**Uzasadnienie**

Wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Dusznikach- Zdroju w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Duszniki - Zdrój za 2017 rok wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu - Zespołu w Wałbrzychu 1 czerwca 2018 roku.

Skład Orzekający opiniując powyższy wniosek stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz opinia regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku stanowią jeden z etapów obowiązującej procedury absolutorijnej.

Z regulacji prawnych wynika, że na komisji rewizyjnej jako organie wewnętrznym rady gminy powołanym do kontroli działalności burmistrza oraz jednostek organizacyjnych, spoczywa ustawowy obowiązek zaopiniowania wykonania budżetu gminy. Zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie szczegółowej i wyczerpującej informacji o wykonaniu budżetu i na tej podstawie sformułowanie wniosku w sprawie absolutorium dla burmistrza.

Ocena wykonania budżetu powinna być dokonana w szczególności na podstawie rozpatrzenia:

- 1) sprawozdania finansowego,
- 2) sprawozdania z wykonania budżetu gminy wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu,
- 3) informacji o stanie mienia gminy.

Ocena powinna uwzględniać, oprócz kryterium legalności, także kryterium rzetelności, celowości i gospodarności oraz odnosić się do przestrzegania dyscypliny budżetowej.

W opinii o wykonaniu budżetu, komisja rewizyjna powinna odnieść się w szczególności do:

- realizacji dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do założonego planu,
- stopnia realizacji zadań inwestycyjnych i innych zadań mających szczególne znaczenie dla społeczności lokalnej,
- sposobu dysponowania rezerwami budżetowymi,
- osiągniętego na koniec roku wyniku finansowego.

Ważnym elementem kontroli jest ocena korzystania przez Burmistrza z udzielonych mu przez organ stanowiący uprawnień do dokonywania zmian w budżecie.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju na posiedzeniu w dniu 29 maja 2018 r. po rozpatrzeniu sprawozdania finansowego, sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2017 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu, informacji o stanie



mienia komunalnego, wyników kontroli organów zewnętrznych, wyników całorocznej pracy komisji oraz wysłuchaniu dodatkowych wyjaśnień Burmistrza Miasta i Skarbnika związanych z realizacją budżetu za 2017 rok podjęła uchwałę nr 1/2018 w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Duszniki - Zdrój za 2017 rok w głosowaniu jawnym stosunkiem głosów: za udzieleniem absolutorium - 0 głosów, za nieudzieleniem - 4 głosów, wstrzymujących się - 0 głosów.

W opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy Duszniki-Zdrój za 2017 r. stanowiącej załącznik do uchwały, wyrażono negatywną opinię o realizacji budżetu gminy za 2017 r. oraz sformułowano wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Duszniki-Zdrój za 2017 r. W opinii Komisja wykazała wykonanie budżetu w całości tj. kwoty planowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków ogółem, w tym dochodów bieżących i majątkowych oraz wydatków bieżących i majątkowych, deficytu budżetu, zadłużenia gminy i wydatków poniesionych na obsługę długu gminy. Stopień realizacji inwestycji przedstawiono w zestawieniu ogólnym działań.

W punkcie 9 opinii Komisja Rewizyjna sformułowała wnioski wynikające z kontroli zadań związanych z realizacją budżetu oraz kontrolą nad podległymi instytucjami:

- a) brak w roku 2017 realizacji założonych ze sprzedaży majątkowych dochodów- wyk.12,16% planu,
- b) brak realizacji wielkości zaplanowanych inwestycji – wyk. 55,98% planu,
- c) drastyczne zwiększenie zadłużenia gminy o 31,42% tj. o kwotę 3.172.655,88 zł,
- d) zamknięcie budżetu deficytem 1.952.031 zł,
- e) wzrost indywidualnego wskaźnika, o którym mowa w art.243 ufp do wartości granicznych (na obsługę długu wydatkowano 1.701.432,06 zł, co stanowi 6,99 % wykonanych dochodów, planowany poziom wynosił 5,46 %).
- f) zwiększenie obciążeń gminy nie przełożyło się na realizację inwestycji mających szczególne znaczenie dla funkcjonowania społeczności lokalnej. Z wydatkowanych 6.739.044,41 zł na inwestycje aż 5.384.461,78 zł wydatkowano na inwestycję "modernizacja obiektu biathlonu letniego i zimowego na Jamrozowej Polanie". Celowość tej inwestycji, sposób jej prowadzenia, zakres prowadzonych prac i zakupów w kontekście gospodarności było powodem wielu uwag Radnych wyrażanych w słowach i wnioskach,
- g) wyrażenie przez Radę Miejską zgody na udzielenie pożyczki dla samorządowej jednostki kultury MOKiS w kwocie 1.360.000 zł jest efektem braku nadzoru przez Burmistrza Miasta oraz akceptacji przez niego nieuprawnionych działań pełniącego obowiązki Dyrektora MOKiS . Doprowadziło to do braku możliwości spłaty zobowiązań zaciągniętych przez instytucję kultury,
- h) wycofanie się gminy z tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego, braku planu większej części miasta wraz z brakiem rozpoczętej procedury tworzenia planu (powstają 3 plany cząstkowe, na wniosek inwestorów) w sytuacji gdy grunty gminy położone są w obszarze Natury 2000 w zakresie wielu ochron, utrudnia potencjalnym inwestorom uzyskanie pożądanych pozwoleń. Ma to przełożenie na wolumen sprzedaży nieruchomości niezabudowanych, w roku 2017 zrealizowano 6 transakcji na kwotę 217.996,50 zł,
- i) wydatkowanie niezgodnie z przeznaczeniem środków w kwocie 25.241,48 zł na poprawki i niedoróbki związane z realizacją I etapu inwestycji budowy Toru Wrotkarskiego. Środki w kwocie 25.000 zł uchwałą Rady Miejskiej nr XXXIX/212/17 przeznaczone były na II etap budowy toru-nawierzchnia akrylowa, dział 926, rozdz.92601, paragraf 6050.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż wnioski Komisji Rewizyjnej wynikające z opiniowania wykonania budżetu za 2017 rok zawarte w punkcie 9 lit. „j,k” nie dają podstawy do wyrażenia negatywnej opinii o realizacji budżetu gminy za 2017 rok. Zgodnie z art.18a ust.3 ustawy o samorządzie gminnym przed sformułowaniem wniosku absolutoryjnego komisja rewizyjna opiniuje „wykonanie budżetu gminy”, a nie sprawozdanie finansowe i informację o stanie mienia, oraz pozostałe informacje, na podstawie których Komisja nie może się odnieść w swojej ocenie do zawartych tam zapisów.

Komisja Rewizyjna opisała wykonanie budżetu za 2017 r. w całości, nie odniosła się natomiast do poszczególnych pozycji dochodów i wydatków, których niewykonanie np. ze względu na ważność dla społeczności lokalnej mogło by mieć wpływ na nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta z tytułu wykonania budżetu gminy i czy niewykonanie poszczególnych pozycji budżetu można w sposób obiektywny przypisać organowi wykonawczemu.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które jej zdaniem stały się podstawą wydania negatywnej opinii o wykonaniu budżetu podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Miejską, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Burmistrza. Absolutorium



jest formą kontroli Burmistrza i dlatego zarzuty powinny łączyć się z wykonaniem budżetu, uwzględniać przyczyny subiektywne i obiektywne a jednocześnie być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane, nie mogą być efektem niezadowolenia Rady z działalności Burmistrza, ale muszą ściśle odnosić się do wykonywania budżetu gminy. 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 wagi poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu.

W ocenie orzecznictwa sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działań organu wykonawczego. Ma charakter prawnej akceptacji działalności organu wykonawczego w okresie sprawozdawczym opartej na merytorycznej i zobiektywowanej ocenie wykonania jedynie budżetu. Rada Miejska na sesji absolutoryjnej powinna uwzględnić nie tylko sprawozdanie z jego wykonania ale wyjaśnienia Burmistrza. Rozpatrując zarzuty pod adresem Burmistrza, powinna ustalić odpowiedzialność Burmistrza w tym zakresie. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych, niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił jak w sentencji.

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  
*Danuta Jonas*  
**Danuta Jonas**