

Uchwała nr VI/64/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 sierpnia 2020 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bogatyni w sprawie
nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia za 2019 rok.

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 2019 r., poz. 2137) i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz nr 2/20 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, ze zmianami, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w osobach: Arkadiusz Babczuk – Przewodniczący, Joanna Styłska – Członek, Marek Głód – Członek,

wydaje opinię negatywną

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bogatyni w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia za 2019 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 4 sierpnia 2020 roku wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bogatyni w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia za 2019 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został po zapoznaniu się:

1. ze sprawozdaniem finansowym za 2019 rok,
2. ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 rok.

Z protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bogatyni w dniu 3 sierpnia 2020 r. wynika, że przed podjęciem decyzji odnośnie opinii o wykonaniu budżetu za 2019 rok oraz sformułowaniu wniosku w sprawie absolutorium, Przewodniczący Komisji przedstawił członkom tej komisji proponowaną treść protokołu Nr 2/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r. z kontroli dotyczącej analizy wykonania budżetu Gminy i Miasta Bogatynia za 2019 r. sporządzonego przez zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej. Protokół ten został przyjęty jednogłośnie. Zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bogatyni przeprowadził kontrolę m. in. w oparciu o sprawozdanie roczne z wykonania budżetu, informacje dotyczące gminnego mienia komunalnego, a także ewidencję księgową.

Formułując wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Bogatynia za 2019 rok Komisja Rewizyjna wzięła pod uwagę wyniki prac zespołu kontrolnego oraz stwierdzone nieprawidłowości.

Przepisy art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869), dalej ufp, stanowią, że komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 (informacja o stanie mienia komunalnego).

Do treści protokołu Nr 2/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r. z kontroli dotyczącej analizy wykonania budżetu Gminy i Miasta Bogatynia za 2019 r. sporządzonego przez zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej odniósł się Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia pismem z dnia 6 sierpnia 2020 r., sygn. SA.1712.1.2020.

Skład Orzekający wskazuje, że z przedłożonych dokumentów nie wynika jednoznacznie, że Komisja Rewizyjna zapoznała się z opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu.

W treści protokołu Nr 2/2020 z dnia 3 sierpnia 2020 r. z kontroli dotyczącej analizy wykonania budżetu Gminy i Miasta Bogatynia za 2019 r. sporządzonego przez zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej wskazuje się na:

- wysoki stopień realizacji dochodów budżetu gminy, w szczególności zwiększoną ściągalskość zaległości podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości,
- brak wnioskowania o zwrot podatku VAT naliczonego, w związku z realizacją inwestycji pn.

"Budowa otwartego kąpieliska",

- brak planowanego wykonania dochodów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności spowodowany brakiem zainteresowania inwestorów zakupem gruntów miejskich przeznaczonych pod inwestycje,
- wysoki stopień realizacji wydatków budżetu gminy,
- doprowadzenia do utraty płynności przez Gminny Zarząd Mienia Komunalnego sp. z o.o.,
- doprowadzenia do powstania szkody w mieniu gminy poprzez wyłączenie zasilania elektrycznego urządzeń znajdujących się na kąpielisku miejskim,
- nieefektywne funkcjonowanie Urzędu Miasta i Gminy w Bogatyni,
- niewłaściwy sposób naboru na stanowiska urzędnicze,
- naruszanie zasady jawności działania organów gminy przez Burmistrza.

Zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej wskazuje również (strona 11 przedmiotowego protokołu) na niewykonanie dochodów gminy z tytułu wycinki drzew. Plan dochodów z tego tytułu został określony w wysokości 1.278.080,00 zł. Tymczasem dochody zrealizowane wyniosły 1.817.217,50 zł. Zarzut taki nie może zatem się ostać, a analiza wykonania budżetu przez zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej, w tym zakresie, nie nosi cech rzetelności.

Do powyższych zarzutów odniósł się Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia wskazując, m.in. że:

- niewykonanie planu dochodów z tytułu sprzedaży majątku gminy wynikało z braku popytu, nie zaś z braku działań podejmowanych przez gminę,
- zarzut doprowadzenia do utraty płynności przez Gminny Zarząd Mienia Komunalnego sp. z o.o. przez obecny organ wykonawczy jest bezpodstawny, gdyż spółka ta otrzymała w 2019 r. planowane dopłaty na pokrycie straty w wysokości 250.000,00 zł; zła sytuacja finansowa spółki utrzymywała się od 2004 r., a za lata 2016 - 2019 spółka wykazywała ujemne kapitały własne oraz nie regulowała terminowo swoich zobowiązań, głównie publicznoprawnych,
- brak wnioskowania o zwrot podatku VAT naliczonego, w związku z realizacją inwestycji pn. "Budowa otwartego kąpieliska" wynikał z uzasadnionych przyczyn w postaci - braku pozwolenia na budowę basenu, braku kompletu oryginałów faktur dokumentujących kwoty należności, które zostały zapłacone (przekazane do Wydziału CBŚP w Jeleniej Górze), braku kompletnej dokumentacji potwierdzającej odbiór wykonanych prac,
- nie wydawano polecenia wyłączenia zasilania elektrycznego urządzeń znajdujących się na kąpielisku miejskim,
- znacząco obniżono koszty administracji ujęte w budżecie.

Ponadto Burmistrz uznał za nieudokumentowane i niezgodne ze stanem faktycznym zarzuty dotyczące niewłaściwego sposobu naboru na stanowiska urzędnicze oraz naruszania zasady jawności działania organów gminy przez Burmistrza.

Dokonując analizy przekazanych materiałów Skład Orzekający 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, jaki jest stan 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 (wójta, zarząd powiatu, zarząd województwa) i jest wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie. Nie może być efektem niezadowolonej rady z całokształtu działalności wójta, 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. Nie wykazano bowiem nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium.

Podnoszone zarzuty, dotyczące braku wnioskowania o zwrot podatku VAT naliczonego, w związku z realizacją inwestycji pn. "Budowa otwartego kąpieliska" oraz wykonania dochodów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione i wyjaśnione.

Komisja Rewizyjna trakcie dyskusji nad absolutorium sformułowała natomiast zarzuty, które nie były związane wprost z wykonaniem budżetu:

- doprowadzenia do utraty płynności przez Gminny Zarząd Mienia Komunalnego sp. z o.o.,
- doprowadzenia do powstania szkody w mieniu gminy poprzez wyłączenie zasilania elektrycznego urządzeń znajdujących się na kąpielisku miejskim,
- nieefektywne funkcjonowanie Urzędu Miasta i Gminy w Bogatyni,
- niewłaściwy sposób naboru na stanowiska urzędnicze,
- naruszanie zasady jawności działania organów gminy przez Burmistrza.

Komisja nie wykazała skali rozbieżności między wykonanymi a planowanymi wielkościami budżetu, nie podjęła próby dokonania oceny przyczyn, które miały wpływ na takie, a nie inne wykonanie budżetu. Skład Orzekający stwierdza zatem, że Komisja Rewizyjna nie dokonała oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, mającej na celu ustalenie, czy sposób realizacji dochodów oraz wydatków był zgodny z uchwalonym budżetem, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym i uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający 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.

PRZEWODNICZĄCY
Składu Orzekającego
A. Babczuk
dr Arkadiusz Babczuk