

Uchwała nr XIII/67/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 lipca 2020 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie
nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2019 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 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), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Danuta Jonas — członek,
- Marek Głód — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2019 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 7 lipca 2020 r. wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2019 r. i opinią negatywną Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie wykonania budżetu za 2019 r. przez Burmistrza Miasta Świebodzice, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu ustalił, co następuje:

1) Komisja Rewizyjna formułując wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2019 r. oraz wydając opinię o przedłożonym sprawozdaniu i wykonaniu budżetu za 2019 r. nie spełniła wymogów art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) - dalej „u.f.p.” Zgodnie z tym przepisem w trakcie tego etapu procedury absolutoryjnej komisja rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia, a w przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 u.f.p., przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również sprawozdanie z tego badania. Komisja zapoznała się jedynie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i informacją o stanie mienia komunalnego, ale nie rozpatrzyła sprawozdania finansowego, które obejmuje bilans, rachunek zysków i strat oraz zmian w funduszu jednostki.

2) Komisja Rewizyjna bez podstawy prawnej wydała negatywną opinię o przedłożonym sprawozdaniu i wykonaniu budżetu za 2019 r. przez Burmistrza Miasta Świebodzice. Stosownie bowiem do art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) - dalej „u.s.g.”. komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium burmistrzowi, nie opiniuje natomiast sprawozdania z wykonania budżetu.

3) We wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzieleniu absolutorium jako podstawę takiego stanowiska wskazano brak „wykonania po stronie wydatków inwestycyjnych i majątkowych, a także niskiego wykonania po stronie dochodów ze środków zewnętrznych (...). Ocena wydatkowania środków pod kątem celowości, zasadności i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. Pod tym względem wykonanie budżetu należy ocenić negatywnie, bowiem tak niskie wykonanie budżetu w tych obszarach przyniosło negatywne skutki dla Gminy i społeczności lokalnej Świebodzic świadcząc jednocześnie o nieprawidłowym zarządzaniu”. Jednocześnie w uzasadnieniu

wydanej opinii Komisja wskazała, iż sprawozdanie „spełnia wyłącznie warunki formalno – prawne do rozpatrzenia go przez Radę Miejską”.

Komisja Rewizyjna stwierdziła, że poszczególne zadania inwestycyjne i wydatki majątkowe charakteryzują się zbyt niskim wykonaniem, co pokazuje bardzo małą skuteczność i efektywność działań organu wykonawczego – burmistrza, a w szczególności dotyczy to zadań:

- budowa małej obwodnicy w rejonie Osiedla Piastowskiego przy planie 148.000 zł realizacja 0 %,
- budowa oświetlenia – ul. Droga Węglowa przy planie 135.000 zł realizacja 0 %,
- wykonanie ogrodzenia przy SP nr 2 przy planie 120.000 zł realizacja 0 %,
- przebudowa budynku przy ul. Piłsudskiego 8 przy planie 630.950 zł realizacja 2,03 %,
- budowa oświetlenia wraz z wymianą nawierzchni na boisku sportowym przy planie 378.600 zł realizacja 3,18%,
- budowa zatoki postojowej przy ul. Ofiar Oświęcimskich przy planie 93.500 zł realizacja 8,95%,
- budowa sieci oświetlenia drogowego przy ul. Królowej Elżbiety przy planie 31.940 zł realizacja 0 %,
- rozwój funkcji zdrowotnych i rekreacyjnych w gminie Świebodzice przy planie 4.371.200 zł realizacja 18,79%.

Wydatki inwestycyjne i majątkowe wykonano w 56,58%, ale ich udział w wydatkach ogółem stanowi 7,84%.

Komisja Rewizyjna zwróciła również uwagę m.in. na niskie wykonanie dochodów pochodzących ze środków europejskich, które w dziale 900 zrealizowano na poziomie 32,32% oraz podkreśliła, że stopień realizacji programów i projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu UE wyniósł 62,83%.

Jednocześnie w opinii zauważono, że budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 3.076.885,92 zł przy planowanym deficycie 2.895.200,00 zł.

Opiniując powyższy wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach, Skład Orzekający stwierdza, 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 związanej 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).

Sformułowane przez Komisję uwagi dotyczące braku bądź niskiego wykonania niektórych zadań inwestycyjnych powinny wiązać się z ustaleniem ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan. Samo sformułowanie uwagi lub wyciągnięcie wniosku w oparciu o posiadane dane jest niewystarczające.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożona przez Komisję Rewizyjną opinia nie wyjaśnia, czy organowi wykonawczemu można przypisać odpowiedzialność (winę) za działania lub zaniechania stanowiące przedmiot zarzutów opisanych w tej opinii. Podkreślenia przy tym wymaga brak konsekwencji oceny wykonania budżetu, bowiem wskazując na zaniechania organu wykonawczego przy realizacji poszczególnych zadań jednocześnie w uzasadnieniu wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazano, że „budżet był wykonany zgodnie z prawem”, z kolei w opinii o przedłożonym sprawozdaniu i wykonaniu budżetu stwierdzono, że „z uwagi na ogólną sytuację finansową w samorządach, należy zaznaczyć, że nasza Gmina osiągnęła wyniki finansowe po stronie dochodów na przyzwoitym poziomie...”. Należy zauważyć, że zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie szczegółowej i wyczerpującej informacji o wykonaniu budżetu, tj. takiej, która odnosi

się do całości jego wykonania i umożliwia przeprowadzenie jego kompleksowej oceny.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które jej zdaniem stały się podstawą wydania negatywnej opinii o wykonania budżetu podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Miejską, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Burmistrza. Absolutorium jest formą kontroli nad Burmistrzem i dlatego zarzuty powinny łączyć się 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 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 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
E. Kruk-Florkowska
Ewelina Kruk-Florkowska