

**Uchwała nr XIII/86/2021**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 5 lipca 2021 r.**

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie**  
**nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2020 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 z późn. zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Ewa Pudło — członek,
- Marek Głód — członek,

**wydaje opinię negatywną**

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2020 rok.

**Uzasadnienie**

Po zapoznaniu się z przekazanym 24 czerwca 2021 r. wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek ten sformułowany został w wyniku rozpatrzenia:

- sprawozdania finansowego za rok 2020,
- sprawozdania z wykonania budżetu za 2020 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu,
- informacji o stanie mienia komunalnego.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Świebodzicach po dokonaniu analizy wyżej wymienionych dokumentów negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Miasta i Gminy Świebodzice za 2020 rok i sformułowała wniosek o nieudzielenie Burmistrzowi Świebodzic absolutorium. Jednocześnie stwierdziła, że budżet był wykonany zgodnie z prawem, a działania Burmistrza Miasta, jako organu odpowiedzialnego za jego realizację, uzyskały podobną ocenę Komisji Rewizyjnej.

Wydając negatywną opinię o wykonaniu budżetu za 2020 rok Komisja Rewizyjna stwierdziła, że sprawozdanie spełnia wyłącznie warunki formalno–prawne do rozpatrzenia przez Radę Miejską, pokazuje natomiast bardzo małą skuteczność i efektywność działań organu wykonawczego gminy – burmistrza. Komisja zarzuciła Burmistrzowi brak realizacji w 2020 roku budżetu obywatelskiego, brak nowych inwestycji oraz brak pozyskania nowych źródeł ich finansowania, a także nieuzasadniony wzrost wydatków związanych z polityką zatrudnienia. Negatywnie oceniono stopień planowanej, ale i wykonanej realizacji programów wieloletnich oraz programów i projektów z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz stopień realizacji przedsięwzięć.

Komisja w sposób ogólny odniosła się do stopnia wykonania dochodów i wydatków budżetowych ogółem, w podziale na bieżące i majątkowe, przychodów i rozchodów oraz obsługi długu. Stwierdziła m.in. iż „w 2020 r. utrzymano zdecydowanie zwolnione tempo rozwoju i nie zrealizowano szeregu zadań, stąd brak planowanego deficytu i nadwyżka”. Komisja negatywnie odniosła się do celowości zaciągniętego w 2020 r. kredytu, w sytuacji niewykonania zadań inwestycyjnych w planowanej wysokości. Komisja przedstawiła wykaz wybranych zadań inwestycyjnych i wydatków majątkowych w 2020 r. na łączną kwotę 127.660 zł (1,2% wykonanych wydatków), których nie wykonano.

Komisja Rewizyjna stwierdziła przyjęcie na 2020 rok budżetu, który nie spełniał oczekiwań lokalnej społeczności reprezentowanej przez demokratycznie wybranych radnych. Komisja wskazała, iż „Pomimo podjęcia przez radnych prób wprowadzenia zmian w budżecie w ciągu roku nie udało się wypracować kompromisu z burmistrzem, wnioski radnych nie znalazły zrozumienia w organie wykonawczym albo przyjęte uchwałą nie zostały zrealizowane, co jest kolejnym argumentem aby nie wyrazić pozytywnej opinii z wykonania budżetu”. Zarzucono Burmistrzowi, że „nie realizował wniosków, w tym wprowadzonych w formie uchwał Rady Miejskiej zmian do projektów uchwał, nie wykonywał interpelacji radnych, nawet po pisemnej aprobacie”.

Komisja negatywnie oceniła działanie Burmistrza w kwestii dochodzeniu należności gminnych, co zdaniem Komisji świadczy o małej dbałości Burmistrza przy dochodzeniu należności gminnych, a co za tym idzie możliwości realizacji innych, ważnych zadań gminy.

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

W ocenie Składu Orzekającego w opinii nie wykazano dostatecznie uzasadnionych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu.

Sporządzona przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Świebodzicach opinia zawiera ogólną analizę wykonanego budżetu za rok 2020. Nie zawiera ona zarzutów co do zgodności z prawem czy też braku rzetelności sporządzonego sprawozdania z wykonania budżetu.

Zdaniem Składu Orzekającego, Komisja Rewizyjna w swojej opinii skupiła się głównie na kilku niezrealizowanych zadaniach, nie biorąc pod uwagę całości wykonania budżetu gminy w roku 2020. Nie wykazała także, że za niewykonanie dochodów i wydatków budżetu w stosunku do planowanych założeń, wyłączną odpowiedzialność ponosi Burmistrz Świebodzic.

Uwagi poczynione przez Komisję w znacznej części dotyczą planowania budżetu na 2020 rok. Komisja jako istotne zdarzenie wskazała brak przyjęcia przez Radę Miejską w Świebodzicach uchwały budżetowej według projektu sporządzonego przez Burmistrza. Ponadto Komisja Rewizyjna podkreśliła całkowity brak współpracy i woli wypracowania jakiegokolwiek kompromisu organu wykonawczego z organem stanowiącym, przy dokonywaniu zmian w budżecie.

Skład Orzekający przypomina, iż 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 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”, zauważono również, że „z uwagi na ogólną sytuację finansową w samorządach, należy zaznaczyć, że nasza Gmina osiągnęła wyniki finansowe po stronie dochodów na przyzwoitym poziomie...”. Należy podkreślić, że zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie szczegółowej i wyczerpującej opinii o wykonaniu budżetu, tj. takiej, która odnosi się do całości jego wykonania i umożliwia przeprowadzenie jego kompleksowej oceny.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które 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. Zarzuty powinny dotyczyć wykonania budżetu (a nie jego planowania), 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.

Raz jeszcze Skład Orzekający podkreśla, że w procesie absolutoryjnym koniecznym jest ustalenie i ocena, jak wykonano planowany budżet, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do zaplanowanych wielkości, jakie są przyczyny rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można bezpośrednio obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Brak współpracy Burmistrza z Radą Miejską przy tworzeniu budżetu oraz wprowadzaniu zmian w ciągu roku, nie może stać się przesłanką negatywnej oceny wykonania budżetu.

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