

Uchwała nr VI/57/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 lipca 2022 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Świeradów - Zdrój w sprawie
nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świeradów - Zdrój za 2021 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, z 2021 r. poz. 1927) i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583) oraz zarządzenia nr 17/21 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 16 listopada 2021 r. sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w osobach: Arkadiusz Babczuk — przewodniczący, Magdalena Macias — członek, Joanna Stylska — członek,

wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Świeradów - Zdrój w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świeradów - Zdrój za 2021 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 20 czerwca 2022 roku wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Świeradów - Zdrój w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świeradów - Zdrój za 2021 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został w wyniku rozpatrzenia:

1. sprawozdania finansowego za 2021 rok,
2. sprawozdania z wykonania budżetu za 2021 rok wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu,
3. informacji o stanie mienia komunalnego.

W toku posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Świeradów - Zdrój sformułowane zostały następujące zarzuty wobec Burmistrza Miasta Świeradów - Zdrój:

1) niskie wykonanie wydatków majątkowych w wysokości 9.476.268,66 zł, co stanowiło 59,4% planu wynoszącego 15.953.052,57 zł, wynikające z:

a) niewykonania jedenastu spośród czterdziestu trzech zadań inwestycyjnych ujętych w budżecie Miasta Świeradów - Zdrój, w tym "Strategii rozwoju elektromobilności dla Gminy Świeradów - Zdrój";

b) przyjmowania błędnych założeń w toku planowania budżetu w zakresie wydatków majątkowych, w tym między innymi poprzez ujęcie w projekcie budżetu na 2021 rok zadania pn. "Budowa komunalnych budynków mieszkaniowych" w kwocie 1.000,00 zł;

c) częściowego wykonania dziewięciu spośród czterdziestu trzech zadań inwestycyjnych ujętych w budżecie Miasta Świeradów - Zdrój, w szczególności dotyczyło to zadania pn. "Zwalczanie emisji kominowej poprzez modernizację systemów grzewczych i odnawialne źródła energii w gminach Świeradów - Zdrój oraz Leśna";

d) całkowitego braku realizacji dwóch zadań finansowanych z dotacji celowych pn. "Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej w Świeradowie-Zdroju" oraz "Rozbudowa sieci kanalizacyjnych i wodociągowych na osiedlu Czerniawa";

Zdaniem Komisji Rewizyjnej *"Tak niskie wykonanie wydatków majątkowych kolejny rok z rządu świadczy o złym planowaniu wydatków ze strony organu wykonawczego gminy lub też o braku nadzoru Burmistrza Miasta Świeradów - Zdrój nad podległymi mu pracownikami odpowiedzialnymi za działalność inwestycyjną"*.

2) wykonanie zadania pn. "Wykonanie przelewu burzowego i wylotu do rzeki Kwisy w ul. Bocznej" w kwocie 104.575,83 zł - według Komisji Rewizyjnej - *"jest obciążone wadą prawną (pozwolenie na budowę wydano z rażącym naruszeniem prawa), stwierdzoną 08.12.2021 r. Wada ta może skutkować obowiązkiem rozebrania przelewu burzowego i wylotu do Kwisy (...) co spowoduje konieczność poniesienia dodatkowych nakładów ze strony gminy"*; ponadto Komisja Rewizyjna stwierdziła, że *"zadanie to zostało nieprawidłowo zaplanowane przez organ wykonawczy, w przestarzały i nie ekologiczny sposób, narażają gminę na protesty i roszczenia odszkodowawcze ze strony gmin i*

mieszkańców z terenów położonych poniżej Świeradowa - Zdroju, nie rozwiązuje problemu zalewania nieruchomości przy ul. Bocznej, tworzy natomiast nowe problemy i prawdopodobnie konieczność poniesienia dodatkowych kosztów przez budżet gminy. Ta inwestycja to typowa niegospodarność, która narusza art. 44 ust. 3 pkt 1a, 1b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 roku, poz. 305 ze zm.). Świadczy to o nienależnym planowaniu i realizacji zadań gminy i obciąża bezpośrednio organ wykonawczy gminy";

3) brak zwrotów środków europejskich z tytułu refundacji nakładów poniesionych w latach ubiegłych, który według Komisji Rewizyjnej "prawdopodobnie wynika z nieprawidłowości i wyczerpuje znamiona art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i obciąża bezpośrednio organ wykonawczy gminy" w wysokości ok. 6 mln zł;

4) nieuzasadnione zaciągnięcie kredytu długoterminowego w wysokości 2.500.000,00 zł;

5) brak perspektyw na istotną poprawę złej sytuacji majątkowej gminy w 2022 r.;

6) brak stworzenia "nowych źródeł spłaty zobowiązań, np. w formie opłat za parkowanie na terenie gminy czy też udziału w zyskach od podmiotów, które dzierżawią grunty gminne, zabudowały je, osiągając zyski niewspółmierne do dochodów gminy, z tytułu dzierżawy i poniesionych kosztów na utrzymanie gminy, w związku ze zwiększonym ruchem turystycznym w mieście turystów jednodniowych, nie płacących opłaty uzdrowskiej";

7) niskie wykonanie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, które stanowiło 83,4% planu;

8) wysokie zaległości w zakresie podatku od nieruchomości, zwłaszcza od osób prawnych;

9) wysokie zaległości w zakresie dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych;

10) niski poziom realizacji dochodów z tytułu gospodarki odpadami komunalnymi, wysokie zaległości w zakresie dochodów z tytułu opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych i brak skutecznej egzekucji (wysłano tylko 28 upomnień na 222 płatników z zaległościami), co zdaniem Komisji Rewizyjnej, mogło wynikać z niewłaściwej metody określania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaproponowanej przez organ wykonawczy;

11) nieprawidłowe planowanie dochodów majątkowych oraz ponadplanowa, nieuzasadniona sprzedaż nieruchomości gminnych, która zdaniem Komisji Rewizyjnej, jest "spowodowana brakiem sukcesów organu wykonawczego w egzekwowaniu należności gminy z tytułu podatku od nieruchomości, z dzierżawy nieruchomości, z opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, ze sprzedaży usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a także z brakiem zwrotów środków europejskich z tytułu refundacji nakładów poniesionych w latach ubiegłych";

12) niski stopień realizacji dochodów z tytułu dostarczania wody i odprowadzania ścieków;

13) niski poziom nadwyżki operacyjnej;

14) niewykazanie w sprawozdaniu z wykonania budżetu powstania zobowiązań wymagalnych w wysokości 11.440,88 zł.

Do powyższych zarzutów odniósł się Burmistrz Miasta Świeradów - Zdrój w piśmie z dnia 28 czerwca 2022 r., w którym wskazał, że wszelkie wyjaśnienia składane Komisji Rewizyjnej przed sformułowaniem wniosku o nieudzielenie absolutorium, dotyczące powyższych zarzutów, nie zostały uwzględnione. Ponadto w treści opinii Komisji Rewizyjnej zawarte zostały komentarze Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, które według pisma tegoż Przewodniczącego z dnia 28 czerwca 2022 r. stanowią formę zdania odrębnego dwóch członków Komisji Rewizyjnej. Skład Orzekający wskazuje, że instytucja zdania odrębnego zgłaszanego przez członka organu kolegialnego nie powinna przyjmować postaci komentarzy zawartych w treści opinii komisji rewizyjnej.

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku 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, jaka jest relacja 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 niezadowolenia 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 w pełnym zakresie.

Podnoszone przez Komisję Rewizyjną zarzuty dotyczące braku perspektyw na istotną poprawę złej sytuacji majątkowej gminy (opisany w pkt 5) oraz braku stworzenia "nowych źródeł spłaty zobowiązań, np. w formie opłat za parkowanie na terenie gminy czy też udziału w zyskach od podmiotów, które dzierżawią grunty gminne, zabudowały je, osiągając zyski niewspółmierne do dochodów gminy, z tytułu dzierżawy i poniesionych kosztów na utrzymanie gminy, w związku ze zwiększonym ruchem turystycznym w mieście turystów jednodniowych, nie płacących opłaty uzdrowskiej" (opisany w pkt 6), nie są związane z wykonywaniem budżetu 2021 roku, bowiem środki na ich realizację nie zostały ujęte w planie wydatków, a także nie zostały zaplanowane dochody z tytułu opłaty parkingowej. Zarzuty te dotyczą ogólnej działalności organu wykonawczego i nie mogą stanowić podstawy nieudzielenia absolutorium.

Odnosząc się do zarzutu niewłaściwej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaproponowanej przez organ wykonawczy, skutkującej niskim wykonaniem dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (opisanego w pkt 10), Skład Orzekający zwraca uwagę, że stosownie do art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1297) rada gminy, w drodze uchwały dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 ustawy oraz ustala stawkę takiej opłaty. Oznacza to, że kwestia nieprawidłowej metody proponowanej przez organ wykonawczy winna być rozstrzygana przed podjęciem uchwały, o której mowa wyżej, a nie w procesie oceny wykonywania budżetu.

Ponadto wskazać należy, że zarzut dotyczący przyjmowania błędnych założeń w toku planowania wydatków majątkowych, w szczególności dotyczącego zadania „Budowa Komunalnych budynków mieszkaniowych” w kwocie 1.000,00 zł (opisany w pkt 1b), a także nieprawidłowego planowania dochodów majątkowych (o którym mowa w pkt 11) powinien być przez Radę Miasta podnoszony na etapie planowania budżetu a nie na etapie oceny jego wykonania.

Zarzuty związane z wykonaniem budżetu 2021 roku i mogące stanowić podstawę oceny działalności organu wykonawczego w procedurze absolutorijnej (opisane w pkt 1, 3, 7, 8, 9, 10, 12) sformułowane zostały bez analizy przyczyn powstania rozbieżności między uchwalonym planem a wielkościami wykonanymi oraz wskazania winy organu wykonującego budżet za powstałe rozbieżności. Skład Orzekający wskazuje zatem na potrzebę uzupełnienia informacji w zakresie podnoszonych nieprawidłowości przed podjęciem przez Radę Miasta Świeradów- Zdrój uchwały w sprawie absolutorium. Jak wynika z wyroku NSA z 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I GSK 957/21, z przebiegu sesji absolutorijnej muszą jasno wynikać motywy udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu przez organ stanowiący co oznacza, że nieudzielenie absolutorium winno być poprzedzone dyskusją na temat stwierdzonych nieprawidłowości w procesie wykonywania budżetu przez organ wykonawczy.

W ocenie Składu Orzekającego wyjaśnienia i rozszerzenia wymaga również zarzut dotyczący wysokich zaległości w dochodach miasta. Jeżeli zaległości powstały w latach ubiegłych i dochody z ich tytułu nie były planowane w roku 2021, zarzut ten nie może być podnoszony w toku procedury absolutorijnej dotyczącej wykonania budżetu za 2021 rok.

Odnosząc się do zarzutu ponadplanowej, nieuzasadnionej sprzedaży nieruchomości gminnych

(opisany w pkt 11), Skład Orzekający zwraca uwagę, że z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) wynika, że ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego dochody stanowią prognozy ich wielkości, a nie nieprzekraczalny limit. Oznacza to, że zrealizowanie dochodów w kwocie wyższej niż planowana, w wyniku uzyskania wyższych cen za sprzedawane nieruchomości (zgodnie z informacją organu wykonawczego) nie stanowi nieprawidłowości w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Zarzut dotyczący nieuzasadnionego zaciągnięcia kredytu długoterminowego w wysokości 2.500.000,00 zł (opisany w pkt 4) nie znajduje odzwierciedlenia w posiadanych przez Skład Orzekający dokumentach. W dniu 23 listopada 2021 r. zawarta została umowa nr GMiL.271.25/21 o kredyt w rachunku kredytowym w wysokości 2.500.000,00 zł pomiędzy Bankiem Spółdzielczym w Kątach Wrocławskich a Gminą Miejską Świeradów-Zdrój. Zaciągnięcie zobowiązania w formie kredytu stanowiącego przedmiot umowy nastąpiło na podstawie upoważnienia wynikającego z § 13 ust. 1 pkt b uchwały Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 29 grudnia 2020 r. nr XXXVI/164/2020 w sprawie budżetu Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój na rok 2021. W § 1 pkt 4 umowy wprowadzono następujący zapis: „Kredytobiorca oświadcza, że środki z kredytu zostaną przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz 869, z późn. zm.)”. Powyższe było zgodne z § 2 ust. 4 lit. b uchwały Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 29 grudnia 2020 r. nr XXXVI/164/2020 w sprawie budżetu Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój na rok 2021. Przed zaciągnięciem zobowiązania z tytułu przedmiotowego kredytu organ wykonawczy uzyskał pozytywną opinię o możliwości jego spłaty (uchwała nr VI/75/2021 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 2 listopada 2021 r. w sprawie opinii o możliwości spłaty przez Miasto Świeradów-Zdrój kredytu w kwocie 2.500.000,00 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań długoterminowych).

Odnosząc się do zarzutu niskiego poziomu nadwyżki operacyjnej (opisanego w pkt. 13), Skład Orzekający zwraca uwagę, że w budżecie miasta na 2021 r. nadwyżka operacyjna (rozumiana jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) planowana była jako kwota ujemna i wynosiła 154.400,00 zł, natomiast zrealizowana nadwyżka operacyjna osiągnęła wartość dodatnią i wyniosła 14.544,82 zł.

Niezależnie od powyższego Skład Orzekający zwraca uwagę na wymagające wyjaśnienia rozbieżności między stanem faktycznym ustalonym w opinii Komisji Rewizyjnej a wyjaśnieniami organu wykonawczego lub informacjami wynikającymi ze sprawozdania z wykonania budżetu. Komisja Rewizyjna wskazała na całkowity brak realizacji zadania pn. "Strategia rozwoju elektromobilności dla Gminy Świeradów - Zdrój". Tymczasem według wyjaśnień Burmistrza oraz według sprawozdania z wykonania budżetu zadanie pn. "Strategia rozwoju elektromobilności dla Gminy Świeradów - Zdrój" zostało zrealizowane w całości.

Komisja Rewizyjna wskazała na nieprawidłowość przy wykonywaniu zadania pn. "Wykonanie przelewu burzowego i wylotu do rzeki Kwisy w ul. Bocznej" (opisana w pkt 2) polegającą na wydaniu pozwolenia na budowę z rażącym naruszeniem prawa. Według organu wykonawczego gmina posiada prawomocną decyzję o wykorzystaniu przelewu.

Komisja Rewizyjna podnosi zarzut nieujęcia w sprawozdaniu z wykonania budżetu zobowiązań wymagalnych w wysokości 11.440,88 zł (opisany w pkt 14), tymczasem ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2021 roku wynika, że miasto posiadało zobowiązania wymagalne w wysokości 11.440,88 zł.

Ponadto wskazuje się brak spójności w opinii w zakresie realizacji zadań pn.: "Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej w Świeradowie - Zdroju" oraz "Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej na os. Czerniawa". Z zapisu pkt. 8.2. przywołanej opinii wynika całkowity brak realizacji obu zadań, podczas gdy z tabeli nr 2 zawartej w opinii wynika, że oba zadania zostały częściowo zrealizowane.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię pozytywną z zastrzeżeniami o wniosku.

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.

PRZEWODNICZACY
Składu Orzekającego


dr Arkadiusz Babczuk