

Uchwała nr XIII/76/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 czerwca 2023 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie
nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2022 r.

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 2022 r. poz. 1668 i z 2023 r. poz. 803) i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- 2) Ewa Pudło — członek,
- 3) Joanna Radziejka — członek,

wydaje opinię negatywną

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świebodzicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice za 2022 r.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 31 maja 2023 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 2022,
- sprawozdania z wykonania budżetu za 2022 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 Świebodzice za 2022 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.

Jako podstawę sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice Komisja Rewizyjna wskazała:

- brak realizacji w 2022 roku budżetu obywatelskiego,
- brak nowych inwestycji i brak pozyskania nowych źródeł ich finansowania,
- nieuzasadniony wzrost wydatków związanych z polityką zatrudnienia,
- brak odpowiedzi i realizacji zapytań, wniosków, interpelacji radnych,
- zobowiązanie burmistrza wobec inwestora w prawie biometanowni bez zgody rady miejskiej,
- brak transparentności w działaniu.

Wydając negatywną opinię o wykonaniu budżetu za 2022 rok Komisja Rewizyjna stwierdziła, że przedłożone sprawozdanie zostało sporządzone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, podkreślając, 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 Rewizyjna, dokonując oceny wykonania budżetu, ograniczyła się do podania danych liczbowych dotyczących stanu zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do planowanych. Zauważyć zatem należy, że w 2022 r. dochody zrealizowano w wysokości 117.304.548,91 zł (92,51% planu),

w tym dochody majątkowe w kwocie 8.151.243,91 zł (69,43% planu), wydatki budżetowe wykonano natomiast w wysokości 120.534.981,56 zł (91,92% planu), w tym wydatki majątkowe w kwocie 13.143.803,47 zł (91,98% planu). Budżet Miasta zamknął się deficytem w wysokości 3.230.432,65 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 4.339.629,51 zł. W uzasadnieniu opinii stwierdzono, że zwolnione zostało tempo rozwoju i nie zrealizowano szeregu zadań. W kwestii wydatków majątkowych zwrócono uwagę na zakup udziałów w spółce prawa handlowego w kwocie 2.684.700,00 zł (OSiR sp. z o.o.) a także wskazano na zarobki prezesa spółki.

W uzasadnieniu opinii zawarto elementy oceny, bez podania przesłanek takiej konkluzji. Zarzuty jakie w ocenie Komisji Rewizyjnej uzasadniają negatywną ocenę wykonania budżetu zaprezentowane w opinii opierają się na ogólnych stwierdzeniach dotyczących w szczególności: zwolnionego tempa rozwoju i braku realizacji nowych, oczekiwanych zadań, stąd brak realizacji planowanego deficytu, braku realizacji budżetu obywatelskiego, nieuzasadnionych wydatkach w „kontekście gospodarowania środkami publicznymi”, rezygnacji ze środków zewnętrznych i bardzo niski poziom realizacji zadań inwestycyjnych.

Komisja Rewizyjna stwierdziła, że przyjęcie na 2022 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 uchwały 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 również wykonanie dochodów w kontekście zaległości podatkowych.

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 ogólne dane dotyczące wykonanego budżetu za rok 2022. Stwierdzenie Komisji Rewizyjnej dotyczące rozbieżności pomiędzy stanem planowanych dochodów i zrealizowanych wydatków nie stanowi dostatecznego uzasadnienia negatywnej oceny. W praktyce wykonanie budżetu zawsze odbiega w pewnym stopniu od uchwalonego planu dochodów i wydatków, toteż nie do zaakceptowania jest teza, że jakiegokolwiek odstępstwo od budżetu wykonanego od budżetu uchwalonego przemawia za nieudzieleniem absolutorium. Bowiem na faktyczne wykonanie budżetu wpływa wiele czynników np. wzrost dochodów subwencionowanych, co miało wpływ na wynik budżetu.

Przeprowadzona przez Skład Orzekający analiza wniosku Komisji Rewizyjnej nie wykazała, że zawiera on skonkretyzowane i dostatecznie udokumentowane zarzuty dotyczące oceny całości wykonania budżetu co pozwoliłoby na powiązanie wniosku o nieudzielenie absolutorium z ustaleniami dotyczącymi oceny całości wykonania budżetu gminy w roku 2022. Nie wykazała także, że za niewykonanie budżetu w stosunku do planowanych założeń, wyłączną odpowiedzialność ponosi Burmistrz Świebodzic. Warto zważyć, że przywołane w opinii Komisji Rewizyjnej poniesienie wydatków na zakup udziałów w spółce prawa handlowego zostało dokonane na mocy uchwały Rady Miejskiej nr LXII/353/2022 w sprawie zmian budżetu gminy Świebodzice na 2022 r. z dnia 12 lipca 2022 r. i jedynie w takim kontekście był to wydatek budżetu – wydatki związane z wynagrodzeniem prezesa to wydatki spółki (odrębnej osoby prawnej).

Uwagi poczynione przez Komisję w znacznej części dotyczą kwestii planowania budżetu na 2022 rok. Komisja jako istotne zdarzenie wskazała brak przyjęcia przez Radę Miejską w Świebodzicach uchwały budżetowej według projektu sporządzonego przez Burmistrza. Ponadto 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 wykonania zadań inwestycyjnych „jedynie za 10.459.103 zł” (dla porównania można wskazać, że w 2021 r. było to 8.320.795 zł), braku nowych, oczekiwanych zadań, braku realizacji budżetu obywatelskiego, nieracjonalnej polityce kadrowej, rezygnacji ze środków zewnętrznych powinny wiązać się z ustaleniem ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan.

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, co obejmuje również stwierdzenie o zobowiązaniu się burmistrza wobec inwestora w prawie biometanowni. 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 umożliwi 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. Natomiast argumenty związane z brakiem nowych inwestycji, nieracjonalnej polityki kadrowej czy braku współpracy z Radnymi jako niezwiązane z wykonaniem uchwały budżetowej Miasta Świebodzice za 2022 r. nie powinny być brane pod uwagę w procedurze absolutoryjnej. Formułowane w toku oceny absolutoryjnej zarzuty muszą być bezpośrednio powiązane z treścią (wielkościami) budżetu, którego wykonanie podlega ocenie. Rozpatrując zarzuty pod adresem Burmistrza Rada powinna ustalić jego odpowiedzialność w tym zakresie.

Skład Orzekający raz jeszcze 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

Ewelina Kruk-Florkowska