REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
we WROCŁAWIU
ZESPÓŁ w WAŁBRZYCHU
Al. Wyzwolenia 20, tel. 8424797, fax 6656869
58-300 WAŁBRZYCH

Wałbrzych, dnia 13 września 2021 r.

Urząd Miejski w Świebodzicach
Rynek 1
58-160, Świebodzice
Wpłynęło dn. 2021-09-15
Przyjęto przez: Kamila Wywrot
L.dz.10826/2021

SO.WB.XIII.0010.96.2021

Pani
Halina Mądra
Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Świebodzicach
Urząd Miejski w Świebodzicach
Rynek 1
58-160 ŚWIEBODZICE

W załączeniu przesyłam uchwałę nr XIII/96/2021 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 13 września 2021 roku w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XLVII/285/2021 z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium tytułu wykonania budżetu za rok 2020.

ZASTĘPCA PREZESA
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu
Marek Głód

Do wiadomości:
Burmistrz Miasta Świebodzice

Uchwała nr XIII/96/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 września 2021 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XLVII/285/2021 z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium tytułu wykonania budżetu za rok 2020.

Na podstawie art.13 pkt 8 oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Ewa Pudło — członek,
- Joanna Radzieja — członek,

wydaje opinię negatywną

o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XLVII/285/2021 z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium tytułu wykonania budżetu za rok 2020.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XLVII/285/2021 z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium tytułu wykonania budżetu za rok 2020, a w dniu 9 września r. 2021 r. wyciąg z protokołu nr XLVII/2021 z przebiegu sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach, która odbyła się w dniu 23 sierpnia 2021 r., w części dotyczącej procedury absolutoryjnej.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada Miejska w Świebodzicach nie udzieliła absolutorium Burmistrzowi Miasta z tytułu wykonania budżetu za 2021 rok. W § 1 uchwały wskazano, że decyzja o nieudzieleniu absolutorium została podjęta „po zapoznaniu się: ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2020 r., ze sprawozdaniem finansowym Gminy, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 2021 r. o sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy, z informacją o stanie mienia Gminy, stanowiskiem (opinią i wnioskiem) Komisji Rewizyjnej, z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 5 lipca 2021 r. o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium.
Skład Orzekający - realizując dyspozycję wyrażoną w art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) - po zapoznaniu się z treścią uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XLVII/285/2021 oraz:
- wyciągiem z protokołem nr XLVII/2021 z sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach kadencji 2018 – 2023 odbytej w dniu 23 sierpnia 2021 r., dalej „Protokół",
- porządkiem obrad XLVII sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 23 sierpnia 2021 r. (sesja prowadzona w trybie on-line) ,
- projektem uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach „w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta", zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w w Świebodzicach, oraz nagraniem audiowizulanym obrad, do którego odesłanie zamieszczono w BIP Urzędu, stwierdza co następuje:

Jak wynika z przekazanego Protokołu, Przewodnicząca Rady Miejskiej poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok. W głosowaniu wzięło udział 20 radnych, za przyjęciem uchwały głosowało 8 radnych, przeciw było 12 radnych. Oznacza to, że Rada Miejska w Świebodzicach – bezwzględną większością głosów ustawowego składu (12 głosów przeciw) – nie udzieliła absolutorium Burmistrzowi. Opowiedzenie się, w drodze głosowania, bezwzględnej większości

głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Świebodzicach przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2019 rok (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt W. 18/94, OTK 1995 nr 1, poz. 7). Przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium Rada Miejska rozpatrzyła i nie zatwierdziła sprawozdania finansowego za rok 2020 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za 2020 r.
W ocenie Składu Orzekającego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), dalej „u.s.g.". Stanowi on, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym, ściśle powiązanym z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności burmistrza w innym zakresie niż wykonanie budżetu.

Przechodząc do oceny procedury absolutoryjnej przeprowadzonej przez Radę Miejską Skład Orzekający w pierwszej kolejności zauważa, że zarówno w uzasadnieniu opiniowanej uchwały jak i w przekazanym Protokole nie zawarto argumentacji, która wskazywałaby na negatywną ocenę wykonania budżetu.

Przepisy prawa nie przewidują wprost obowiązku uzasadnienia uchwał jednostek samorządu terytorialnego, ale z uwagi na zasadę transparentności działań władzy publicznej adresaci uchwał powinni wiedzieć, jakie były przyczyny ich podjęcia. WSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2018 r. sygn. akt V SA/Wa 1531/17 stwierdził, że brak prawnego obowiązku uzasadniania uchwał w sprawie absolutorium nie może oznaczać tego, że rada w swoich działaniach jest nieskrępowana i absolutorium może być wykorzystywane wyłącznie jako instrument stricte polityczny. Absolutorium dotyczy wykonania budżetu, nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego. Sąd w wyroku podkreślił, że „skoro przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt - jako organ wykonawczy- ponosi odpowiedzialność, to konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną."

Z Protokołu oraz nagrania sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach wynika, że Burmistrz Miasta nie przedstawił sprawozdania ze swojej działalności w okresie międzysesyjnym natomiast podniósł kwestię niedotrzymania terminu zwołania sesji do dnia 30 lipca br. W protokole zamieszczono wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Miejskiej oraz Wiceprzewodniczącego Rady Miejskiej.

Sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2020 przewidziano w pkt 8 obrad, ale z uwagi na nieobecność Burmistrz Miasta nie doszło do przedstawienia tego sprawozdania.

W oparciu o zapisy protokołu z sesji oraz nagranie obrad ustalono, że odczytano opinię w sprawie wykonania budżetu oraz wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta.

Na podstawie nagrania obrad sesji ustalono, że w trakcie debaty nad raportem o stanie gminy jak i sprawozdania z wykonania budżetu za 2020 rok podnoszono m.in. następujące kwestie braku realizacji budżetu obywatelskiego, wykonania miejsc parkingowych przy ul. Zamkowej za kwotę 175.427,70 zł oraz wskazano na jeden przykład niewykonania w terminie zadania zapewnienia opieki przedszkolnej w budynku na Osiedlu Sudeckim.

Natomiast z wniosku Komisji Rewizyjnej wynika, że negatywna ocena wykonania budżetu jest efektem braku realizacji w 2020 roku budżetu obywatelskiego, braku nowych inwestycji i pozyskania nowych źródeł ich finansowania, niski poziom wykonania wydatków majątkowych, a także nieuzasadnionego wzrostu wydatków związanych z polityką zatrudnienia.

W opinii Komisji Rewizyjnej podkreślano fakt zaniechania wielu inwestycji – nie wskazując na

ich powiązania z budżetem. Jako przykład wymieniono brak realizacji 3 zadań planowanych na łączną kwotę 127.660 zł, co stanowiło 1,2% wykonanych wydatków ogółem. Wskazano jednocześnie, że realizacja dochodów ogółem wyniosła 98,84% a wydatków ogółem 93,90%. Natomiast realizacja wydatków majątkowych stanowiła 95,84% planowanych wydatków. W swojej opinii Komisja stwierdziła, że „ z uwagi na ogólną sytuację finansową w samorządach, należy zaznaczyć, że nasza Gmina osiągnęła wyniki finansowe po stronie dochodów na przyzwoitym poziomie, jednak niedopuszczalne jest przede wszystkim rezygnowanie ze środków zewnętrznych i tak bardzo niski poziom realizacji zadań inwestycyjnych, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie w kontekście nie wykonania planu."

Skład Orzekający zauważa, że w sytuacji, w której podnoszona jest kwestia niskiego poziomu realizacji zadań inwestycyjnych organ stanowiący powinien rozważyć istotność niewykonania tych wydatków w odniesieniu do całości budżetu, przyczyny tego stanu rzeczy oraz ustalić zakres odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Wydatki majątkowe wykonano bowiem w 95,84% planu. Równocześnie pomimo podkreślania kwestii „braku realizacji budżetu obywatelskiego", ograniczono się jedynie do takiego ogólnego stwierdzenia, nie wskazując na związek z wykonaniem budżetu gminy za rok 2020. W ocenie Komisji Rewizyjnej dowodzi to działań pozornych w zakresie partycypacji mieszkańców w realizacji budżetu gminy.
Również do sygnalizowanej w debacie kwestii kosztu zadania polegającego na wykonaniu miejsc parkingowych przy ulicy Zamkowej nie sformułowano zarzutów niezgodności z budżetem czy naruszenia prawa przez organ wykonawczy.

Zarówno w opinii Komisji Rewizyjnej jak w trakcie debaty podkreślano brak przyjęcia uchwały budżetowej przygotowanej przez Burmistrza Miasta oraz brak woli współpracy wypracowania kompromisu z organem stanowiącym, co przejawiało się m.in. nie wykonywaniem interpelacji radnych nawet po pisemnej aprobacie. Na sesji Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zaprezentował odpowiedź Burmistrza na interpelację dotyczącą zapewnienia opieki przedszkolnej w budynku na Osiedlu Sudeckim. Analiza tego pisma wskazuje, że termin realizacji tego zadania ustalono ma 1 września 2021 r., zatem nie dotyczy to wykonania budżetu za rok 2020.

Z analizy przebiegu dyskusji dostępnej na nagraniu, wynika, że Rada Miejska w Świebodzicach dokonując oceny wykonania budżetu, nie odniosła się do całości wykonania budżetu, skoncentrowała się bowiem jedynie na wybranych jego elementach, tj. niskim poziomie wydatków lub ich braku w zakresie ww. zadań, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych.

Jak wskazano powyżej zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Absolutorium powinno być udzielane (albo nieudzielane) z tytułu wykonania budżetu. Dokonując oceny wykonania budżetu, organ stanowiący powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Przy rozpatrywaniu sprawy absolutorium rada powinna ocenić prawidłowość wykonania dochodów i wydatków budżetu oraz przychodów i rozchodów w stosunku do uchwalonych przez nią wielkości planu finansowego gminy, w postaci uchwały budżetowej, a także wykonanie zadań zaplanowanych w budżecie. Rada Miejska w Świebodzicach dokonała analizy i oceny tych zagadnień, jednakże nieudzielenie absolutorium oparła jedynie na kilku – w ocenie Rady – wadliwych działaniach Burmistrza, ale i w tych przypadkach na sesji nie padały zarzuty odstępstwa, w wykonaniu tych działań przez organ wykonawczy, od złożeń budżetu uchwalonego przez radę gminy.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r. (I SA/Po 624/98), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach dnia 30 października 2013 r. (I SA/Ke 554/13), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. (V SA/Wa 1431/18). Na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją

przewidzianych w budżecie zadań.

Zarówno w opinii Komisji Rewizyjnej jak i w trakcie debaty prezentowano stanowisko, że sprawozdania przedłożone przez Burmistrza zostały sporządzone zgodnie z prawem, a w zakresie kompetencji Regionalnej Izby Obrachunkowej pozostaje dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów Gminy, natomiast w kompetencji organu stanowiącego pozostaje ocena wydatkowania środków pod kątem celowości, zasadności i gospodarności.

Zgodnie z art. 269 u.f.p. sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu. Sprawozdanie powinno uwzględniać w szczególności:
1) dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczegółowości określonej jak w uchwale budżetowej;
2) zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonane w trakcie roku budżetowego;
3) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.
Zarówno Komisja Rewizyjna jak i Rada Miejska w Świebodzicach nie wykazała w przedmiocie wykonanego budżetu niecelowości, niezasadności czy niegospodarności zarówno w zakresie danych finansowych jak i opisu wykonanych zadań.

W trakcie sesji poddano jedynie w wątpliwość wysokości kosztów wykonania miejsc parkingowych przy ul. Zamkowej, bez podjęcia próby merytorycznego wyjaśnienia wskazanych okoliczności.

W ocenie Składu Orzekającego przebieg postępowania absolutoryjnego nie wykazuje, aby podjęto próbę wyjaśnienia okoliczności niepełnego wykonania planowanych wydatków inwestycyjnych, a debata absolutoryjna nie dała podstaw do stwierdzenia, że budżet nie został zrealizowany w całości czy w znacznej części, z powodu nieprawidłowości w działaniu Burmistrza Miasta Świebodzice, a sprawozdanie z wykonania budżetu mogło zostać uznane za nierzetelne. Jak zaznaczono Radni we wniosku nie sformułowali zarzutów co do zgodności z prawem i rzetelności sprawozdania z wykonania budżetu. Rada nie dokonała całościowej oceny wykonania budżetu, nie odniosła się do budżetu jako całości.

W przywołanym już wyroku WSA z dnia 8 maja 2018 r. sygn. akt V SA/Wa 1531/17 sąd stwierdził, że „o ile organ stanowiący zachowuje pewną niezależność oceny wykonania budżetu obejmującą także prawo do zastosowania kryteriów wartościujących, ocena ta nie może wykraczać poza realizację budżetu. Absolutorium jest zatem instytucją kontroli pracy organu wykonawczego o ograniczonym przedmiotowo zakresie i nie może być wykorzystywane przez organ stanowiący do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego. Dokonując oceny wykonania budżetu rada jednostki samorządu terytorialnego powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Nieudzielenie z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi zatem istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2002 r., I SA/Po 1606/01). Rada gminy swoje niezadowolenie z pracy wójta może wyrazić w odrębnej uchwale, nie powiązanej ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i z absolutorium, a także, zgodnie z art. 28b SamGminU, może z tej przyczyny zainicjować procedurę odwołania wójta (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 22 marca 1996 r., SA/Gd 3695/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r., III SA/Wa 3368/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., III SA/Wa 2504/06)."

Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że uchwała nr XLVII/285/2021 w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok została podjęta z istotnym naruszeniem art. 271 ust. 1 u.f.p. w związku z §1 pkt 3 Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 marca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie

określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 572). Stosownie do tych regulacji organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium za rok 2020 nie później niż do dnia 30 lipca 2021 r. Zawiadomienie o terminie sesji (w trybie on-line) przewidzianej na dzień 23 sierpnia 2021 r., której porządek obrad przewidywał rozpatrzenie kwestii absolutorium zostało sporządzone w dniu 16 sierpnia 2021 r. (znak BR. 0002.57.2021), zatem po upływie terminu wyznaczonego ustawowo.

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