

**Uchwała nr XIII/86/2020**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 25 września 2020 r.**

**w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XXXII/220/2020**  
**w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu**  
**wykonania budżetu za rok 2019 z dnia 26 sierpnia 2020 r.**

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,
- Danuta Jonas — członek,
- Marek Głód — członek,

**wydaje opinię pozytywną z uwagami**

o uchwale Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XXXII/220/2020 w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2019 z dnia 26 sierpnia 2020 r.

**Uzasadnienie**

W dniu 7 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Miejskiej w Świebodzicach nr XXXII/220/2020 w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2019 z dnia 26 sierpnia 2020 r., a w dniu 11 września r. 2020 r. wyciąg z projektu z przebiegu sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach, która odbyła się w dniu 26 sierpnia 2020 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 2019 rok. W § 1 uchwały wskazano, że decyzja o nieudzieleniu absolutorium została podjęta „po zapoznaniu się: ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2019 r., ze sprawozdaniem finansowym Gminy, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2020 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 14 lipca 2020 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 XXXII/220/2020 oraz:

- wyciągiem z protokołu z sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach odbytej w dniu 26 sierpnia 2020 r.,
- porządkiem obrad XXXII sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach z dnia 26 sierpnia 2020 r. i projektem uchwały Rady Miejskiej w Świebodzicach „w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta”, zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w w Świebodzicach, oraz nagraniem audiowizualnym obrad, do którego odesłanie zamieszczono w BIP Urzędu,
- pismem Burmistrza z dnia 9 września 2020 r. w sprawie podjęcia z istotnym naruszeniem prawa przez Radę Miejską w Świebodzicach uchwały nr XXXII/220/2020,

w kontekście posiadanych dokumentów dotyczących prowadzenia przez Gminę gospodarki finansowej w roku 2019, stwierdza, co następuje:

Jak wynika z wyciągu projektu protokołu, Przewodnicząca Rady Miejskiej poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Świebodzice z tytułu wykonania budżetu za 2019. W głosowaniu wzięło udział 21 radnych, za przyjęciem uchwały głosowało 7 radnych, przeciw było 13 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Miejska w Świebodzicach – bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (13 głosów przeciw) – nie udzieliła absolutorium Burmistrzowi. Opowiadanie 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).

W części dotyczącej sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 r. sesji Rady Miejskiej w Świebodzicach odbytej w dniu 26 sierpnia 2020 r. Burmistrz Miasta przedstawił informację finansową dotyczącą realizacji budżetu, w tym dane ogólne obejmujące wykonania planu dochodów i wydatków. W wystąpieniu Burmistrz ustosunkował się do poziomu realizacji 10 inwestycji wyszczególnionych we wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta odnosząc się ogólnie do przyczyn ich niewykonania, podkreślając, że wszystkie poniżej wymienione zadania zostały wprowadzone w miesiącu lipcu 2019 r.

1. Budowa małej obwodnicy w rejonie Osiedla Piastowskiego – umowa z wykonawcą podpisana 2.08.2019 r. W dniu 21.10.2019 r. wykonawca poinformował, że kolektor deszczowy przebiegający w ul. Mieszka I jest posadowiony za płytko, aby obsłużyć obwodnicę, co powodowało konieczność rozszerzenia zakresu projektu i zmianę terminu realizacji umowy. W ocenie Burmistrza trwała nieobecność kierownika wydziału IT znacznie utrudniła podejmowanie decyzji i błędne oszacowanie terminu jej realizacji.
2. Budowa oświetlenia – ul. Droga Węglowa, pozyskiwanie od właścicieli prawa do dysponowania nieruchomościami trwało do 18.09.2019 r. i w dniu 19.08.2019 r. zamieszczono na BIP przetarg z terminem otwarcia ofert w dniu 30.09.2019 r. - nie wpłynęła żadna oferta. Kolejny przetarg ogłoszono 12.11.2019 r. z terminem otwarcia 6.12.2019 r. Umowę z wykonawcą podpisano 18.12.2019 r.
3. Wykonanie ogrodzenia przy Szkole Podstawowej nr 2. Radni na następnych sesjach wnioskowali o wstrzymaniu realizacji zadania, dlatego nie zostało podjęte.
4. Przebudowa budynku przy ul. Piłsudskiego 8 w celu zwiększenia usług reintegracji społecznej i zawodowej. W lipcu 2019 r. sporządzono Program Funkcjonalno – Użytkowy na roboty ogólnobudowlane. We wrześniu ogłoszono przetarg. Wpłynęły 2 oferty, które przewyższyły zakładane na to zadanie środki. W październiku ogłoszono kolejny przetarg, w którym złożono 3 oferty przewyższające środki zabezpieczone w budżecie.
5. Budowa oświetlenia wraz z wymianą nawierzchni na boisku sportowym – Osiedle Piastowskie, zostało wprowadzone do budżetu 30.08.2019 r., a zapytanie ofertowe wysłano 12.09.2019 r. Wstępny kosztorys inwestorski przekraczał środki zabezpieczone w budżecie o 50%. Na sesji w dniu 30.10.2019 r. decyzją Rady zadanie zostało wykreślone z budżetu Gminy, a na sesji w dniu 12.12.2019 r. zostało przywrócone do budżetu inwestycyjnego. Nie było możliwości realizacji do końca roku.
6. Zadanie inwestycyjne - budowa zatoczki postojowej przy ul. Ofiar Oświęcimskich 56 wprowadzone do budżetu 26.07.19 r. Przetarg na dokumentację został ogłoszony 11.09.2019 r. z terminem realizacji do 30.11.2019 r. Brak możliwości wybudowania w zimie do końca 2019 r. zatoczki, biorąc pod uwagę konieczność wyłonienia wykonawcy.
7. Budowa sieci oświetlenia drogowego przy ul. Królowej Elżbiety. Lamy oświetleniowe za zgodą Gminy Developer wybudował na swojej działce służącej za parking przyległy do drogi. Udział w parkingu został sprzedany każdemu z około stu właścicieli. Aby przenieść lampy należało uzyskać zgody wszystkich właścicieli, czego nie udało się zrobić pomimo współpracy z Zarządcami nieruchomości. W ocenie Burmistrza, poprzedni Burmistrz nierozważnie uzgodnił z developerem umieszczenie urządzenia związanego z drogą w działce prywatnej i sposób rozliczenia opłat za przedmiotowe oświetlenie.
8. Rozwój funkcji zdrowotnych i rekreacyjnych w gminie Świebodzice poprzez tworzenie i odnowienie terenów zieleni w celu poprawy jakości życia mieszkańców. Burmistrz stwierdził, że znana jest historia firmy Cabaj, aż do momentu rozwiązania umowy z tą firmą i rozliczenia się za

zadania, które zostały zrealizowane. Burmistrz jednocześnie poinformował, że Ministerstwo Środowiska przedłużyło termin do końca czerwca 2021 r. Prace są zaawansowane i chciałby je ukończyć w 90% i na przyszły rok zostawić 10% i do końca czerwca inwestycje zakończyć i rozliczyć. Burmistrz dodał, że przedstawienie tych terminów są obiektywną przyczyną nie zrealizowania ich.

Następnie Przewodnicząca Rady Miejskiej odczytała opinię pozytywną Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Świebodzice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2019 rok.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej poinformował o kompleksowej i opartej o szereg dokumentów analizie wykonania budżetu za 2019 r. Komisja dyskutowała nad sprawozdaniem finansowym i z wykonania budżetu stwierdzając, że spełnia ono wyłącznie warunki formalno-prawne do rozpoznania go przez Radę Miejską. W ocenie Komisji jednak sprawozdanie pokazuje bardzo małą skuteczność i efektywność działań organu wykonawczego, szczególnie w zakresie realizacji środków celowych w ramach programów finansowanych ze środków europejskich. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej wskazał na niewykorzystanie przyznanej dotacji unijnej na przebudowę budynku przy ul. Piłsudskiego 8 i promesy i dodał, że realizacja dochodów wyniosła ogółem 95,63%, natomiast realizacja wydatków wyniosła 90,35%. Większość wydatków jest na działalność bieżącą, wydatki na zadania inwestycyjne i majątkowe to 7.856.954,93 zł. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odniósł się do wystąpienia Burmistrza nie uznając wymienionych w nich przyczyn braku realizacji zadań inwestycyjnych jako obiektywnych. Stwierdził, że wiedząc o braku możliwości ich realizacji Burmistrz nie wprowadził nowych zadań.

Następnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej poinformował o wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi za 2019 r., w szczególności wskazując na brak wykonania po stronie wydatków inwestycyjnych i majątkowych, a także niskiego wykonania dochodów ze środków zewnętrznych. Zwrócił również uwagę na nie wykorzystanie dotacji unijnej na przebudowę budynku przy ul. Piłsudskiego 8. Wykonanie budżetu oceniono negatywnie, bowiem niskie wykonanie budżetu w tych obszarach przyniosło negatywne skutki dla Gminy i społeczności lokalnej Świebodzic świadcząc jednocześnie o nieprawidłowym zarządzaniu.

Odnosząc się do wystąpienia Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Burmistrz poinformował, że obszernie przedstawił inwestycje i były to inwestycje zastępcze za tereny zielone, a w kwestii promesy i sytuacji budynku przy ul. Piłsudskiego 8 stwierdził, że Przewodniczący Komisji Rewizyjnej na sesji, kiedy gmina ją otrzymała powiedział, że to nierealne do wykorzystania. Promesę Gmina otrzymała w sierpniu, gdzie należało wyłonić wykonawcę, wykonać i rozliczyć. Przewodnicząca Rady poinformowała, że promesa nie była tylko na inwestycje. Można był ją przeznaczyć na kulturę i oświatę i na wiele innych. Z kolei Burmistrz stwierdził, że promesa była przeznaczona na remont Szkoły Podstawowej nr 3. Jeden z radnych przedstawił trzy elementy, które są wpisane w wydatki inwestycyjne w 2019 r., a wykonane były w 2018 r. tj.: droga wraz z uzbrojeniem ul. Królowej Jadwigi, ul. Piaskowa oraz ul. Krasickiego. W dalszej części Radny posłużył się opinią RIO i zacytował jej fragment, a Przewodniczący Komisji Rewizyjnej podkreślił, że opinia o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium była pozytywna.

Przewodnicząca Rady przedstawiła opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Miasta Świebodzice za 2019 r. - pozytywna z zastrzeżeniami.

Pod głosowanie poddano uchwałę w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Świebodzice za 2019 r. W wyniku głosowania 7 głosów „za”, 13 głosów „przeciw” i 1 głosem „wstrzymującym się” uchwała nie została podjęta.

Przewodnicząca Rady Miejskiej otworzyła dyskusję w części dotyczącej udzielenia Burmistrzowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 r. W imieniu Klubu radnych występowali Radni i składali oświadczenia w których podnoszono zarzuty dotyczące zarówno działalności Burmistrza jak i wykonania budżetu. Skład Orzekający zauważa, że w tej części

procedury absolutoryjnej w wypowiedziach Radnych brak było skonkretyzowanych spraw związanych z wykonywaniem budżetu, bowiem dotyczyły głównie oceny całokształtu działalności organu wykonawczego.

Pod głosowanie poddano uchwałę w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Świebodzice absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2019 rok. W wyniku uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady, to jest 13 głosów „przeciw” udzieleniu absolutorium wobec 7 głosów „za” i 1 głosem „wstrzymującym się”, Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu za 2019 rok.

Skład Orzekający stwierdził co następuje:

Podkreślenia wymaga fakt, co potwierdza ustalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej. Absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutoryjnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonywania budżetu (por. np. wyrok NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98 i wyrok NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z dnia 29 października 1998 r. I SA/Po 1522/98). Pomimo, że w obecnie obowiązującym systemie prawnym nie funkcjonują określone przepisami zasady dokonywania oceny prawidłowości wykonania budżetu, to w ocenie Składu Orzekającego takim kryterium może być również prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 listopada 2016 r. (sygn akt I SA/Lu 874/16), w którym sformułowano pogląd, że „ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje kryteriów prawidłowej gospodarki finansami komunalnymi. Przyjąć należy, iż prawidłową jest taka gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna. Biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, iż wójt gminy odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie. Należy też mieć na uwadze, że na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwymi do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań.”. Skład Orzekający wskazuje, że w myśl art. 247 ust. 2 u.f.p. Burmistrz ponosi odpowiedzialność za sprawowanie ogólnego nadzoru nad realizacją określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W trakcie sesji radni odwoływali się przede wszystkim do kwestii braku realizacji planu wydatków inwestycyjnych i majątkowych, które wykonano w 56,58%, ale ich udział w wydatkach ogółem stanowi 7,84%. W opinii Komisji Rewizyjnej szczegółowo wskazano niezrealizowane zdania. Komisja Rewizyjna zwróciła również uwagę m.in. na niedostateczną aktywność i skuteczność Burmistrza w celu pozyskiwania środków zewnętrznych, wskazując 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%, na co również wskazywano w trakcie debaty. Można zatem wnioskować, że były to zasadnicze powody podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi w Świebodzicach za rok 2019. Skład Orzekający zauważa, że wskazane powyżej kwestie niewątpliwie wiążą się z wykonywaniem budżetu za 2019 rok. Z kolei procentowe wykonanie dochodów i wydatków wynoszące odpowiednio 95,63% i 90,35% wielkości planowanych pokazują jednak ich niewykonanie w całości, bez wskazania przez Burmistrza przyczyn takiego stanu rzeczy.

Rada Miejska przy ocenie prawidłowości wykonania budżetu uwzględniła konieczność przestrzegania zasad wykonania budżetu. Należą do nich przykładowo: pełna realizacja zadań, która powinna następować w terminach określonych przepisami prawa, realizacja dochodów budżetu na

zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w budżecie zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny. W ocenie Składu Orzekającego brak realizacji zadań inwestycyjnych oraz pozyskania zaplanowanych w budżecie dochodów niewątpliwie wiąże się z wykonaniem budżetu za rok 2019.

Jednocześnie uwadze Składowi Orzekającemu nie uszedł fakt, że przy formułowaniu zarzutów w zbyt małym zakresie odniesiono się do kwestii odpowiedzialności Burmistrza za wystąpienie tych zdarzeń, a uwagi radnych poza ustaleniem odchyłeń przy realizacji budżetu powinny wiązać się z ustaleniem ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan. Skład Orzekający, uwzględniając powyższe ustalenia postanowił 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