



Uchwała II/154/2021

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 22 czerwca 2021 roku w sprawie opinii do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Przedborzu o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Przedborza

Na podstawie art.13 pkt. 8 w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz.2137 z późn. zm.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Łukasz Szczepanik – przewodniczący
2. Bogdan Łągwa – członek
3. Iwona Kopczyńska – członek

uchwała, co następuje:

opiniuje się negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Przedborzu w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Przedborza z wykonania budżetu za 2020 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2021 roku zbadał:

- Uchwałę nr IV/2021 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Przedborzu w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Przedborza z wykonania budżetu za 2020 rok wraz z Opinią Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Przedborzu o wykonaniu budżetu Gminy Przedbórz za 2020 rok (stanowiącą załącznik do wskazanej uchwały),
- Protokoły nr: L.2021 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 10 czerwca 2021 roku, LI.2021 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 14 czerwca 2021 roku.

W wyniku szczegółowej analizy treści przedstawionych dokumentów Skład Orzekający zważył i ustalił, co następuje:

Na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego i występuje do

rady gminy, z wnioskiem o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu.

Zgodnie z art. 270 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 305), komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu.

Wniosek ten, zgodnie z art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, podlega zaopiniowaniu przez skład orzekający w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia (art. 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

Opiniując wykonanie budżetu Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Przedborzu rozpatrzyła przedłożone przez Burmistrza Miasta Przedborza sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia komunalnego.

W swojej opinii o wykonaniu budżetu Gminy za 2020 r., Komisja Rewizyjna ustaliła m.in. :

- 1) Uchwalony przez Radę Miejską budżet Gminy, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku, przewidywał realizację dochodów w kwocie 38.192.131,07 zł. Dochody wykonano w kwocie 37.773.168,92 zł, co stanowiło 98,90% planu;
- 2) Uchwalony przez Radę Miejską plan wydatków po uwzględnieniu zmian w- ciągu roku, przewidywał realizację wydatków w kwocie 38.410.229,75 zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 36.800.742,89 zł, co stanowi 95,81% ogółu planu;
- 3) Zaplanowane wydatki na realizację inwestycji w 2020 r. to środki w wysokości 4.764.041,19 zł, zrealizowano wydatki w kwocie 4.349.513,64 zł, co stanowi 91,30% planowanych nakładów na inwestycje;
- 4) Na wydatki bieżące budżetu zaplanowano kwotę 33.646.188,56 zł, zrealizowano wydatki w kwocie 32.451.229,25 zł, co stanowi 96,45% ogółu planu;
- 5) Planowane przychody budżetu wyniosły kwotę w wysokości 1.794.483,13 zł, natomiast zrealizowane zostały w wysokości 1.430.004,17 zł;
- 6) Rozchody budżetu - spłaty kredytów i pożyczek w 2020 r. stanowiły kwotę 1.576.384,45 zł;
- 7) Nadwyżka budżetu Gminy zamknęła się kwotą – 972.426,03 zł;
- 8) Wolne środki na dzień 32 grudnia 2020 r. stanowiły sumę 774.682,47 zł;
- 9) Kwota zadłużenia na koniec 2020 r. (zobowiązania z tytułu kredytów i

pożyczek) – 3.739.658,43 zł;

10) Zobowiązania niewymagalne na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosił – 1.509.203,65 zł;

11) Stan należności na dzień 31 grudnia 2020 r. wynosił – 3.105.089,45 zł;

12) Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi wyraziła pozytywną opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2020 r.;

13) W zakresie gospodarki mieniem nie stwierdzono nieprawidłowości;

14) Burmistrz Miasta Przedborza realizując zadania związane z wykonywaniem budżetu, kierował się zasadą celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Z końcowej części opinii wynika, jasno wynika, że Komisja Rewizyjna do dostarczonego sprawozdania i do przedstawionej informacji o stanie mienia komunalnego nie wnosi uwag i że Burmistrz Miasta Przedborza realizował zadania związane z wykonywaniem budżetu, nie naruszając zasad celowości, legalności i rzetelności w gospodarowaniu środkami publicznymi.

Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Gminy Przedbórz za 2020 rok oraz sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Przedborza.

Skład Orzekający stwierdza, że w postępowaniu absolutorijnym, którego elementem jest wyrażenie przez komisję rewizyjną opinii dotyczącej wykonania budżetu, istotne znaczenie ma nie tylko ustalenie poziomu realizacji dochodów i wydatków, ale także przyczyn rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem oraz rozważenie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, (podobnie: NSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 października 1998 r., I SA/Po 1522/98, Wspólnota 1999/28/26).

Na gruncie obowiązującego prawa, absolutorium jest instytucją o ograniczonym (bardzo wąskim) przedmiotowo zakresie. Dotyczy, bowiem merytorycznej oceny przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie wykonania budżetu tej jednostki. Absolutorium nie powinno jednak być instytucją wykorzystywaną dla oceny szeroko rozumianej działalności organu wykonawczego. Na niedopuszczalność takiej praktyki wielokrotnie wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny, podkreślając, że absolutorium, jako instytucja prawa budżetowego (a obecnie prawa finansów publicznych) nie może być wyrazem niezadowolenia rady z innej aniżeli finansowa działalność jej organu wykonawczego (wyrok NSA z 17 lutego 1994r., sygn. akt SA/Gdl679/93; wyrok NSA z 10 czerwca 1998r. sygn. Akt I S.A/Po 624/98; wyrok NSA z 14 stycznia 2002r. sygn. Akt I S.A./Po 1606/01; wyrok NSA z 20 grudnia 2002r. sygn. akt SA/Bk 1049/01; wyrok NSA z 20

listopada 2002r. sygn. akt I S.A./Gd 1348/02). Nieudzielenie absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) z innych przyczyn niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie przepisów ustawowych.

W piśmiennictwie na temat absolutorium przyjmuje się, że ocena wykonania budżetu gminy dokonana przez komisję rewizyjną, a następnie przez radę, powinna być przeprowadzona w oparciu o analizę sprawozdań statystycznych (typu Rb), sprawozdania opisowego organu wykonawczego, sprawozdania finansowego oraz wyników całorocznej pracy opiniodawczej i kontrolnej komisji rewizyjnej, jak i innych komisji oraz na podstawie wyników kontroli organów kontroli zewnętrznej. Powyższe ustalenia wynikające z wymienionych dokumentów winny mieć odzwierciedlenie zarówno w opinii komisji rewizyjnej o wykonaniu budżetu, jak i w dyskusji przeprowadzonej na sesji absolutoryjnej rady gminy.

Nie można, zatem tych zadań wykonać analizując wyłącznie roczne sprawozdanie z wykonania budżetu czy sprawozdanie finansowe, ponieważ na podstawie tych dokumentów będą uchwycone jedynie różnice planu i wykonania budżetu. Na tej podstawie nie sposób również ocenić, jaki wpływ na takie, a nie inne wykonanie budżetu miał organ wykonawczy i czy winą za owe rozbieżności można obciążyć wyłącznie ten organ. Stanowisko takie wyraził NSA w/w wyroku z 10 czerwca 1998 r., stwierdzając, iż „W procesie absolutorium mamy, zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet”.

Dokonanie oceny wykonania budżetu w formie opinii komisji rewizyjnej o tym wykonaniu, w dalszej części procedury absolutoryjnej, jest niezbędną przesłanką, poprzedzającą postawienie wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego przez komisję rewizyjną, organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej, która to wymieniony wniosek komisji rewizyjnej opiniuje w ciągu 14 dni od daty wpływu do niej tego wniosku.

W przedmiotowej sprawie Komisja Rewizyjna, wprawdzie wymieniła istotne elementy związane z wykonaniem budżetu przez Burmistrza Miasta Przedborza w 2020 roku, ale nie wskazała przesłanek negatywnej oceny wykonania budżetu. W ocenie Składu Orzekającego odpowiednia konkluzja musi być zgodna z poczynionymi przez komisje ustaleniami, nic może być wyłącznie skutkiem oderwanego od oceny wykonania budżetu głosowania. Komisja rewizyjna formułując wniosek powinna go uzasadnić, a samo uzasadnienie powinno obrazować sposób dochodzenia komisji do

przedstawionej tezy we wniosku. Powinna wskazać, co zbadano i w jakim zakresie. Ocena ta powinna uwzględniać kryterium legalności, rzetelności, celowości i gospodarności oraz odnosić się do przestrzegania przepisów w zakresie zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych. Treść wniosku komisji rewizyjnej musi być konsekwencją opinii komisji, tj. powinien pozostawać z nią w ścisłym związku. Tym samym nielogicznym będzie wniosek o nieudzielenie absolutorium, kiedy z treści uzasadnienia opinii z wykonania budżetu wynika charakter pozytywny. Podobnie należy oceniać sytuację odwrotną.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający uznał, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Przedborzu formułując wniosek absolutoryjny nie wykazała i nie uzasadniła nieprawidłowości w wykonaniu budżetu za 2020 rok. Komisja Rewizyjna nie wykazała także, iż nie zrealizowano zadań istotnych dla społeczności a winę można za takowe postępowanie lub zaniechanie można przypisać organowi wykonawczemu, co więcej Komisja Rewizyjna przyjęła między innymi, iż „13) *W zakresie gospodarki mieniem nie stwierdzono nieprawidłowości; 14) Burmistrz Miasta Przedborza realizując zadania związane z wykonywaniem budżetu, kierował się zasadą celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi.*” co pozostawało w sprzeczności z stawianym wnioskiem.

Analiza wniosku sformułowanego przez Komisję Rewizyjną daje podstawy do stwierdzenia, iż Komisja Rewizyjna nie wykazała merytorycznych przesłanek podjęcia rozstrzygnięcia, czym naruszono art. 270 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Uwzględniając powyższe orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od opinii Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Izby.