



Uchwała Nr 4200/IV/93/2021

IV Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 25 czerwca 2021 r.

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz

Na podstawie art. 13 pkt 8, art. 19 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn.zm.) IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **uchwala**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta absolutorium za 2020 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie :

IV Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po zapoznaniu się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz z dnia 14 czerwca 2021 roku, stwierdza co następuje:

Komisja Rewizyjna Rady Miasta Racibórz, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem finansowym za 2020 rok, sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta za 2020 rok wraz z pozytywną opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informacją o stanie mienia komunalnego, w dniu 14 czerwca 2021 r. podjęła uchwałę Nr 1/2021 w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Racibórz za 2020 rok, w której negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu w 2020 roku i wystąpiła z wnioskiem do Rady Miasta o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta.

Skład Orzekający stwierdza, że wyczerpany został tryb określony w art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).

Wniosek o nieudzielenie absolutorium Komisja Rewizyjna Rady Miasta Racibórz podjęła zwykłą większością głosów: 4 głosy za, brak głosów wstrzymujących się, brak głosów przeciwnych, przy zachowaniu kworum. W posiedzeniu 7-osobowej Komisji udział brało 4 jej członków, zaś 3 członków było nieobecnych. Tryb głosowania był zgodny z §92 ust. 1 w zw. z §35 Statutu Miasta Racibórz przyjętym uchwałą Nr XL/559/2014 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta Racibórz (Dz.Urz.Woj.Śl. z 2019 r. poz. 1915).

Analiza opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz sformułowanej w ww. uchwale 1/2021 wskazuje, że pkt 1-10 ww. opinii Komisja nie wniosła żadnych uwag lub zastrzeżeń do wykonania planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu Miasta za 2020 rok. W tej części opinii Komisja stwierdziła m.in., że:

- „dochody wykonano w kwocie 272.675.820,06 zł, co stanowiło 101,51% planu”,
- „wydatki zrealizowano w kwocie 242.995.169,53 zł, co stanowi 91,76% ogółu planu”,
- „budżet Miasta zamknął się za 2020 rok wynikiem dodatnim (różnica: dochody – wydatki) w wysokości 29.680.650,53 zł”,
- „ze środków budżetu miasta z 2020 roku spłacono raty zaciągniętych pożyczek i kredytów w kwocie 4.534.700,00 zł tj. 100% planu po zmianach. Spłaty były regulowane zgodnie z zawartymi umowami”,
- „Prezydent Miasta, realizując zadania związane z wykonywaniem budżetu, kierował się zasadą celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Największy wpływ na wykonanie budżetu gminy miały czynniki zewnętrzne w postaci pandemii COVID-19 i skutków jakie wywołuje w sferze gospodarczej i społecznej.”

Następnie w pkt 11 opinii Komisja przedstawiła „następujące nieprawidłowości w wykonaniu budżetu w 2020”:

- 1) wydatkowanie kwoty 24.600,00 zł na podstawie umowy Nr CRU-0017/20 „Umowa na opracowanie koncepcji produktu turystycznego dla Miasta Racibórz” z dnia 13 stycznia 2020 r. (...) z naruszeniem zasad celowości, gospodarności i legalności. Komisja Rewizyjna wskazała, że „Rada Miasta Racibórz uchwałą nr XXVIII/393/2021 z dnia 3 lutego 2021 r. złożyła zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa o czyn z art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych dot. ww. umowy. W dniu 28 kwietnia 2021 r. Rada Miasta Racibórz otrzymała pisemną informację z prokuratury Rejonowej Katowice-Wschów w Katowicach, iż w sprawie tej wszczęto śledztwo o czyny z art. 231 §1 kk, art. 115 ust. 1 i 3 ustawy z 04.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych”;
- 2) udzielenie dotacji na realizację zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej i turystyki w wysokości ogółem 236.300,00 zł z naruszeniem zasad udzielania dotacji. Komisja Rewizyjna wskazała m.in. na: nieprawidłowości w zakresie trybu powoływania i działania Komisji Konkursowej uczestniczącej w postępowaniu o udzielenie ww. dotacji, nieprawidłowości w ogłoszeniu otwartego konkursu, nierzetelność dokonywania ocen i nierówne traktowanie podmiotów ocenianych przez Komisję Konkursową, podejrzenie podwójnego finansowania zadań poprzez przyznanie dotacji spółce Unia Racibórz sp. zo.o. i Klubowi Sportowemu Unia Racibórz na realizację tych samych zadań, brak podstaw prawnych do przyznania spółce Unia Racibórz sp. z o.o. dotacji w wysokości

75.000,00 zł ze względu na niespełnianie warunku możliwości szkolenia zawodników w ramach klubu sportowego;

- 3) objęcie udziałów w spółce Unia Racibórz sp. z o.o. w wysokości 150.000 zł z naruszeniem zasad określonych w Uchwale Nr XXXI/453/2009 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Racibórz. Komisja Rewizyjna w tym zakresie wskazała, iż „zgodnie z §1 ust. 1 pkt 1 ww. Uchwały, Prezydent posiada upoważnienie do obejmowania udziałów w ramach kwot przewidzianych na ten cel w budżecie gminy na dany rok. Zadanie w dziale 926 pod nazwą „Udziały w spółce” zostało utworzone bez zgody Rady Miasta wyrażonej poprzez dokonanie zmian w Uchwale Budżetowej Miasta Racibórz na 2020 r.”

Dokonując oceny sformułowanego przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Racibórz wniosku o nieudzielnie absolutorium Prezydentowi Miasta, Skład Orzekający wskazuje, iż wniosek ten powinien być oparty wyłącznie na przesłankach ściśle związanych z procesem wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Zgodnie z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia komunalnego. Charakter i merytoryczna treść dokumentów, w oparciu o które Komisja Rewizyjna winna dokonać swej oceny, wskazuje na płaszczyznę oceny działalności organu wykonawczego – jest to wyłącznie aspekt finansowy. Ocena Komisji powinna zatem odnosić się wyłącznie do sposobu wykonania budżetu i uzyskanego wyniku finansowy jednostki. Na ścisły związek instytucji absolutorium z wykonaniem budżetu j.s.t. za dany rok budżetowy wskazuje również treść art. 271 ustawy o finansach publicznych, który zawiera zamkniętą listę dokumentów (o charakterze finansowym i budżetowym), na podstawie których organ stanowiący j.s.t. podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium. Tak więc, jedyną ustawową wskazówką w procesie udzielania lub nieudzielania absolutorium jest wymóg, iż ma ono dotyczyć wyłącznie wykonania budżetu j.s.t., a więc m.in. wykonania dochodów, przychodów, wydatków oraz rozchodów budżetu j.s.t. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać za zasadne orzecznictwo nadzorcze RIO oraz sądowe WSA i NSA, w którym kwestionuje się inne niż budżetowe przesłanki nieudzielania absolutorium (zob.: wyrok NSA z 12 marca 2015 r., II GSK 231/14, wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2006 r., III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2010 r., I SA/Gd 782/10, CBOSA).

Skład Orzekający podkreśla, iż w opiniowanym wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Racibórz, uwagi Komisji dotyczące wykonania budżetu Miasta w 2020 roku zawarte w pkt 1-9 nie mają charakteru negatywnego. W odniesieniu zaś do trzech nieprawidłowości przedstawionych w pkt 11, Skład Orzekający wskazuje, że:

- 1) w zakresie zarzutu wydatkowania kwoty 24.600,00 zł na podstawie umowy Nr CRU-0017/20 „Umowa na opracowanie koncepcji produktu turystycznego dla Miasta Racibórz” z dnia 13 stycznia 2020 r. z naruszeniem ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych dot. ww. umowy, należy zauważyć, iż spór o przywłaszczenie sobie autorstwa albo wprowadzenie w błąd co do autorstwa całości lub części cudzego utworu albo artystycznego wykonania, nie ma bezpośredniego związku z procesem wykonywania budżetu j.s.t.;

- 2) w odniesieniu do zarzutu udzielenia dotacji na realizację zadań publicznych z zakresu kultury fizycznej i turystyki w wysokości ogółem 236.300,00 zł z naruszeniem zasad udzielania dotacji, Skład Orzekający wskazuje, że Prezydent Miasta dokonał wydatków ze środków publicznych na ww. dotacje na podstawie upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej przyjętej przez Radę Miasta Racibórz i nie przekroczył zakresu tego upoważnienia. Sformułowane przez Komisję zarzuty dotyczące nieprawidłowości w zakresie :

- określenia zasad działania komisji konkursowej,
- powołania składu osobowego komisji konkursowej,
- postanowień regulaminu pracy komisji konkursowych,
- postanowień zarządzenia określającego etapy postępowania konkursowego,
- prawidłowości protokołu z postępowania konkursowego,
- terminu złożenia przez członków komisji konkursowej oświadczeń dot. ewentualnego ich powiązania z oferentami,

również nie mają bezpośredniego związku z procesem wykonywania budżetu j.s.t.

Ponadto Komisja Rewizyjna w swoim wniosku wyraziła w tym zakresie jedynie podejrzenia w zakresie podwójnego finansowania zadań i wątpliwości dotyczące możliwości zachowania przez Prezydenta Miasta Racibórz bezstronności i braku konfliktów interesów poprzez przyznawanie dotacji, w której Gmina Racibórz posiada 100% udziałów a Prezydent Miasta Racibórz pełni jednocześnie w organach spółki funkcję Zgromadzenia Wspólników;

3) w zakresie zarzutu samodzielnego (to jest bez zgody Rady Miasta) objęcia przez Prezydenta Miasta udziałów w spółce Unia Racibórz sp. z o.o. w wysokości 150.000 zł, czyli, zdaniem Komisji Rewizyjnej, z naruszeniem zasad określonych w uchwale Nr XXXI/453/2009 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Racibórz, Skład Orzekający wskazuje, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta. W oparciu o powyższą wyłączną kompetencję, Rada Miasta Racibórz podjęła w dniu 29 kwietnia 2009 r. uchwałę Nr XXXI/453/2009 w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Racibórz, w której zgodnie z §1 ust. 1 postanowiła upoważnić Prezydenta Miasta Racibórz do:

- 1) obejmowania, nabywania udziałów oraz akcji, w ramach kwot przewidzianych na ten cel w budżecie gminy na dany rok budżetowy,
- 2) obejmowania udziałów oraz akcji w zamian za wnoszone wkłady niepieniężne w postaci gruntów, budynków, budowli oraz pozostałych składników majątkowych.

W § 1 ust. 2 i 3 ww. uchwały dodatkowo zastrzegła, że „wniesienie wkładów niepieniężnych następuje za zgodą Rady Miasta Racibórz i winno być uzasadnione potrzebami zarówno samej spółki jak i gminy.” W uchwale tej Rada nie sformułowała jednak dodatkowych zastrzeżeń (limitów) w zakresie korzystania przez Prezydenta Miasta z udzielonego mu upoważnienia do „obejmowania, nabywania udziałów oraz akcji, w ramach kwot przewidzianych na ten cel w budżecie gminy na dany rok budżetowy”. Zastrzeżeń (ograniczeń) w tym zakresie Rada nie sformułowała również w uchwale budżetowej Miasta Racibórz na 2020 rok (Nr XIV/212/2020 z dnia 29 stycznia 2020 r. ze zm.). W związku z powyższym Prezydent Miasta Raciborza działając na podstawie upoważnienia wyrażonego w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XXXI/453/2009 Rady Miasta Racibórz z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Prezydenta Miasta Racibórz, a także

na podstawie upoważnień określonych w § 2 uchwały budżetowej Miasta Racibórz na 2020 rok, mógł w 2020 r. dokonywać wydatków na objęcie udziałów w spółkach prawa handlowego.

W ocenie Składu Orzekającego, charakter przedstawionych wyżej zarzutów wykracza poza zakres instytucji absolutorium. Skład jednocześnie przypomina, iż mogą one ewentualnie stanowić argumenty debaty nad raportem o stanie gminy oraz głosowaniem nad udzieleniem Prezydentowi Miasta wotum zaufania (art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym), gdyż zakres instytucji wotum zaufania jest zdecydowanie szerszy od zakresu absolutorium z wykonania budżetu.

Uwzględniając powyższe, Skład Orzekający stwierdza, że w zakresie oceny wykonania przez Prezydenta Miasta budżetu na 2020 rok Komisja Rewizyjna nie wniosła żadnych uwag, a wręcz oceniła, iż: „Prezydent Miasta, realizując zadania związane z wykonywaniem budżetu, kierował się zasadą celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi.”, natomiast przedstawione przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Racibórz zarzuty i nieprawidłowości nie są związane bezpośrednio z wykonywaniem budżetu j.s.t i w związku z tym nie mogą stanowić przesłanek uzasadniających sformułowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta.

Biorąc pod uwagę powyższe - wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta Racibórz absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta za 2020 rok zaopiniowano jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały Radzie Miasta Racibórz przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący IV Składu Orzekającego

Krzysztof Róg