



Uchwała Nr 4200/V/92/2023

V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 15 czerwca 2023 r.

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świętochłowicach

Na podstawie art. 13 pkt 8, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świętochłowicach w sprawie udzielenia Prezydentowi Miasta absolutorium za 2022 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie :

V Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po zapoznaniu się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 5 czerwca 2023 roku, stwierdza co następuje:

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Świętochłowicach, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem finansowym za 2022 rok, sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta za 2022 rok wraz z pozytywną opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informacją o stanie mienia komunalnego, w dniu 5 czerwca 2023 r. podjęła uchwałę Nr 1/23 w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Świętochłowice za 2022 rok, w której negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu w 2022 roku i wystąpiła z wnioskiem do Rady Miejskiej 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 2022 r. poz. 1634).

Wniosek o którym mowa, Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Świętochłowicach podjęła większością głosów: 2 głosy „za udzieleniem absolutorium”, 3 głosy „przeciw udzieleniu absolutorium”, brak głosów wstrzymujących się. W posiedzeniu 5-osobowej Komisji brali udział wszyscy jej członkowie.

Analiza opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świętochłowicach sformułowanej w ww. uchwale 1/23 wskazuje, że pkt 1-7 ww. opinii Komisja wskazała na wykonanie planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyniku budżetu Miasta za 2022 rok. W tej części opinii Komisja stwierdziła m.in., że:

- „dochody zostały zrealizowane w wysokości 356.596.534,17 zł, co stanowi 99,5% ogółu planu dochodów”, „Komisja zwróciła uwagę na wysoki poziom wykonania dochodów ze sprzedaży majątku”
- „wydatki zrealizowano w kwocie 379.003.931,84 zł, co stanowi 93,3% ogółu planu wydatków”,
- „wynik budżetu Miasta na koniec 2022 roku stanowił deficyt w wysokości 22 407 397,67 zł przy planowanym deficycie 47 767 475,21 zł”,

Wskazano również kwotę zobowiązań miasta i stwierdzono, że: „ (...) niepokój komisji wzbudzają zobowiązania niewymagalne za 2022 r., których termin płatności przypada w roku 2023, kształtujące się w wysokości 22 315 837,63 zł”

Przedstawiono kwotę środków pieniężnych na rachunku miasta oraz kwotę należności.

W pkt 8 ww. opinii dokonano podsumowania, w którym wskazano m.in. że w przedłożonym sprawozdaniu zawarto informację o wysokości zrealizowanych dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami a także dane z których wynika, że wymóg określony w art. 242 ustawy o finansach publicznych został spełniony. Dalej Komisja stwierdziła, że sytuacja finansowa Miasta jest nadal niestabilna i wymaga ścisłego monitorowania a ponadto zwróciła uwagę na fakt niewykonania przez Prezydenta Miasta Świętochłowice uchwały nr LXIII/492/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27 października 2022 roku w sprawie zmiany Uchwały nr LI/411/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 20 grudnia 2021 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2022 rok, co skutkowało przekazaniem mniejszej dotacji do Zakładu Opieki Zdrowotnej. Zawarto również informację, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach wyraziła pozytywną opinię o przedłożonym przez Prezydenta Miasta sprawozdaniu.

Dokonując oceny sformułowanego przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Świętochłowicach wniosku o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta, Skład Orzekający wskazuje, iż wniosek ten powinien być oparty wyłącznie na przesłankach ściśle związanych z procesem wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. 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 finansowego 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).

Instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której Prezydent - jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutorijnej. Komisja Rewizyjna, do której kompetencji należy sformułowanie wniosku o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, winna wykazać i uzasadnić, że doszło do nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu, bądź nie zrealizowano zadań istotnych dla społeczności a winę można przypisać organowi wykonawczemu.

Komisja Rewizyjna dokonując oceny wykonania budżetu miasta powinna to czynić w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania budżetu, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego.

Analiza wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Świętochłowice w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Świętochłowice daje podstawy do stwierdzenia, że Komisja Rewizyjna nie wskazała merytorycznych przesłanek podjęcia wniosku o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Świętochłowice z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok. Skład Orzekający nie odnalazł w przekazanym wniosku powodów dla których Komisja Rewizyjna postanowiła o sformułowaniu wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Komisja wskazała m.in. na swój niepokój związany z wystąpieniem zobowiązań niewymagalnych, nie wskazując jednak czy była to przesłanka która zdecydowała o przyjęciu wniosku o nieudzielenie absolutorium (Skład Orzekający wskazuje dodatkowo, że sam fakt wystąpienia zobowiązań niewymagalnych bez dokonania analizy jakich płatności one dotyczą nie może być przesłanką świadczącą o nieprawidłowym wykonaniu budżetu – na kwotę tą składają się bowiem w znacznym stopniu kwoty dodatkowego wynagrodzenia rocznego, płatnego w 2023 r. za 2022 r. oraz inne zobowiązania zaciągnięte w 2022 r., których termin płatności mija w 2023 r.).

Komisja Rewizyjna zwróciła ponadto uwagę na fakt, niewykonania przez Prezydenta Miasta Świętochłowice uchwały nr LXIII/492/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27 października 2022 roku w sprawie zmiany Uchwały nr LI/411/21 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 20 grudnia 2021 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Świętochłowice na 2022 rok, co skutkowało przekazaniem mniejszej dotacji do Zakładu Opieki Zdrowotnej, nie wskazując również czy ten fakt miał wpływ na negatywną ocenę wykonania budżetu przez organ wykonawczy. (Skład Orzekający zwraca dodatkowo uwagę że w uchwale nr LXIII/492/22 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27 października 2022 roku zwiększono m.in. kwotę planowanych wydatków w dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdziale 85111 - Szpitale ogólne, z kwoty 2.000.000 zł do kwoty 9.000.000 zł, z przeznaczeniem na zakup akcji i udziałów, wykonanie na koniec 2022 r wyniosło 6.000.000 zł – uchwała została więc częściowo zrealizowana) Skład Orzekający zauważa, że we wniosku o nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu powinno się wskazać konkretne zarzuty, obrazujące nieprawidłowości w wykonaniu budżetu oraz ocenę czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy i czy były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań, a dołączone do wniosku uzasadnienie powinno pozostawać w logicznym związku z tezą wniosku i odnosić się do wykonania budżetu za 2022 rok na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu przedłożonych przez organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Świętochłowicach nie dokonała oceny w tym zakresie. Skład Orzekający w przedłożonym wniosku nie znalazł odpowiedzi na pytania jakie były powody sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Skład Orzekający podkreśla, iż w opiniowanym wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Świętochłowicach, uwagi Komisji dotyczące wykonania budżetu Miasta w 2022 roku zawarte w pkt 1-8 nie mają charakteru negatywnego. W ocenie Składu Orzekającego, Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Świętochłowicach przedstawiła wniosek o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta, nie wskazując jednocześnie przesłanek uzasadniających sformułowanie takiego wniosku.

Biorąc pod uwagę powyższe - wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Świętochłowice zaopiniowano jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca V Składu Orzekającego

Anna Baran