

UCHWAŁA Nr 0102-159/14
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 5 sierpnia 2014 roku

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XLIII/316/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf
Członkowie:

1. Mirosław Czerny
2. Bogdan Gaber
3. Małgorzata Mazur-Wysocka
4. Krzysztof Mościbrocki
5. Zenona Nowak
6. Bogumił Pliszka
7. Ireneusz Rek

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność Uchwały Nr XLIII//316/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Bartoszyce w dniu 26 czerwca 2014 r. podjęła Uchwałę Nr XLIII/316/2014 w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok.

W dniu 8 lipca 2014 r. przedmiotowa Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 15 lipca 2014 r. zawiadomiono Miasto Bartoszyce, iż Uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 5 sierpnia 2014 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Bartoszyce nie wziął udziału w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43).

W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 2 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach absolutorium.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Uchwała Nr XLIII/316/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 21013 rok, została zaopiniowana przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Uchwałą Nr RIO.VIII-0120-350/14 z dnia 16 lipca 2014 r. Skład Orzekający negatywnie zaopiniował przedmiotową Uchwałę, stwierdzając, że o treści uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Bartoszyce z

tytułu wykonania budżetu za rok 2013, zadecydowały przesłanki inne niż wynikające z oceny wykonania budżetu. Ponadto zwrócił uwagę, iż Rada Miasta Bartoszyce na Sesji nie dokonała oceny całościowej wykonania budżetu za 2013 rok, lecz skupiła się na omawianiu opinii o wykonaniu budżetu za 2013 rok, wydanej przez Komisję Rewizyjną Rady Miasta Bartoszyce. Radni na Sesji absolutorijnej powinni dyskutować o wykonaniu całego budżetu za poprzedni rok, a opinia Komisji Rewizyjnej winna stanowić tylko materiał pomocniczy. Skład Orzekający stwierdził także, że negatywna ocena wykonania budżetu wynikała głównie z niezadowolenia i braku akceptacji ze strony Rady Miasta Bartoszyce stylu i sposobu zarządzania środkami finansowymi przez jednoosobowy organ wykonawczy, jakim jest Burmistrz Miasta Bartoszyce, a także z braku współpracy między Radą Miasta i Burmistrzem. Uchwała Nr RIO.VIII-0120-350/14 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 16 lipca 2014 r. w sprawie opinii o Uchwale Nr XLIII/316/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok, została wysłana do Rady Miasta Bartoszyce w dniu 17 lipca 2014 r.

Następnie na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Uchwała Nr XLIII/316/2014 Rady Miasta Bartoszyce z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok, została poddana badaniu przez Kolegium Izby.

Kolegium Izby w toku badania przedmiotowej uchwały przeprowadziło szczegółową analizę treści protokołu z przebiegu sesji Rady Miasta Bartoszyce odbytej w dniu 26 czerwca 2014 r.

Na podstawie tego dokumentu ustalono, co następuje:

Zgodnie z przyjętym porządkiem obrad XLIII Sesji Rady Miasta Bartoszyce zwołanej na dzień 26 czerwca 2014 r. w punkcie 7 przewidziano:

„7. Udzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta za 2013 rok

- a/ sprawozdanie z wykonania budżetu miasta za 2013 r.
- b/ sprawozdanie finansowe
- c/ opinia RIO w Olsztynie dot. sprawozdania z wykonania budżetu
- d/ informacja o stanie mienia komunalnego
- e/ wystąpienie Burmistrza Miasta
- f/ stanowisko Komisji Rewizyjnej RM
- g/ dyskusja
- h/ podjęcie uchwał w sprawie:
 - zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu miasta Bartoszyce za 2013 rok – projekt 1/XLIII

- absolutorium z tytułu wykonania budżetu na 2013 rok – projekt 2/XLIII i projekt 3/XLIII”.

Realizując powyższe punkty porządku obrad Przewodniczący Rady Miasta Bartoszyce stwierdził, iż sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta za 2013 rok, sprawozdanie finansowe oraz informację o stanie mienia komunalnego otrzymali wszyscy radni i że cała procedura odnośnie złożenia i przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu została zachowana. Następnie odczytał uchwałę Nr RIO.VIII-0120-188/14 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w sprawie wydania opinii o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 rok (załącznik nr 7 do Protokołu z Sesji).

W kolejnym punkcie porządku obrad głos zabrał Burmistrz Miasta Bartoszyce. W swoim wystąpieniu (załącznik nr 8 do Protokołu Sesji) Burmistrz ustosunkował się do zarzutów sformułowanych w opinii Komisji Rewizyjnej o wykonania budżetu Miasta Bartoszyce w 2013 r. Nie zgodził się z tą opinią. Szeroko omawiał przyczyny niezrealizowania trzech zadań inwestycyjnych, na łączną wartość 563.000 zł. Wyjaśnił, iż niezrealizowanie inwestycji pn. Budowa parkingu przy ul. Boh. Warszawy, wynikało z powodu niespełnienia warunków technicznych, tzn. projektowany parking był położony w odległości mniejszej niż 10 m od okien budynku mieszkalnego i w sąsiedztwie drogi wojewódzkiej. Ponadto nie spełniała funkcji publicznej, ponieważ przeznaczony był tylko dla 1 do 2 firm. Próby uzyskania zgody na usytuowanie tego parkingu w tym sąsiedztwie nie powiodły się. Nie było, więc możliwości uzyskania pozwolenia na budowę tego parkingu. Również w przypadku realizacji zadania pn. Modernizacja chodników wokół Kościoła Św. Jana Ewangelisty – Kościoła Farnego wymagałoby decyzji ze Starostwa Powiatowego, a to wymagałoby z kolei projektu koncepcji zagospodarowania, programu rewitalizacji uzgodnionego ze służbą konserwatora zabytków itp. Dodał, że procedury formalne nawet dzisiaj stawiają możliwość realizacji tego zadania pod wielkim znakiem zapytania. Stwierdził, także, że te prace można byłoby wykonać przy pomocy robót publicznych czy prac interwencyjnych, omijając te procedury, pod pretekstem remontu bieżącego, ale wydatki na te roboty i prace zostały, w budżecie na 2013 rok, ograniczone aż o 80 %. Trzecie zadanie pn. Modernizacja targowiska miejskiego nie zostało zrealizowane z uwagi na problemy związane z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego. Ostateczny projekt tego planu został przedłożony i uchwalony przez Radę Miasta Bartoszyce w dniu 26 września 2013 r. a następnie ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego 31 października 2013 roku. Plan wszedł w życie w połowie listopada 2013 r. Tak, więc wykonanie tego zadania było niemożliwe. Stwierdził także, że w tej opinii Komisji Rewizyjnej zabrakło m. in. obiektywizmu w ocenie jego pracy i podległych mu pracowników.

Następnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odczytał treść opinii Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla Burmistrza, którą przesłano do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Opinia ta (stanowiąca załącznik nr 9 do Protokołu z Sesji) jest negatywna i stanowiła podstawę sformułowania wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Bartoszyce z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok.

Z przedstawionej opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Miasta Bartoszyce w 2013 roku wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Miasta Bartoszyce dokonując oceny wykonania budżetu za 2013 rok, opierała się na badaniu sprawozdania z wykonania budżetu i na sprawozdaniu finansowym, przedstawionym przez Burmistrza Miasta, zapoznała się również z informacją o stanie mienia komunalnego i opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz dokonała analizy tych sprawozdań. Komisja Rewizyjna nie wносиła uwag do tych dokumentów.

Komisja Rewizyjna wyliczyła, że wykonanie dochodów budżetowych w 2013 rok wyniosło 98,1 %, w tym dochody własne zrealizowano w 97,3 %, wydatki budżetowe zrealizowano w 96,1 %, z tego wydatki bieżące zrealizowano w 96,9 % a wydatki majątkowe - w 88,3 %. Planowana nadwyżka budżetowa po zmianach w wysokości 5.402.278,50 zł została osiągnięta w wysokości 6.740.895,39 zł. Odniesiono się m. in. do wysokości zobowiązań, które wystąpiły na koniec roku wg sprawozdania typu RB Z, w tym zobowiązań długoterminowych z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (30.610.780,54 zł) oraz zobowiązań wymagalnych (21.557,65 zł), jak również do należności wymagalnych na rzecz budżetu Miasta Bartoszyce wg sprawozdań typu Rb N, w tym należności dłużników alimentacyjnych (3.042.445,17 zł). Dokonano także wyliczenia skutków udzielonych ulg, umorzeń, zwolnień z podatków za 2013 r. (304.318 zł, z tego 7.507 zł w wyniku indywidualnych decyzji Burmistrza, 296.811 zł wynikające z podjętej uchwały Rady Miasta w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości).

Komisja Rewizyjna wskazała uchybienia polegające na niewykonaniu 3 zadań inwestycyjnych dotyczących budowy parkingu przy ul. Boh. Warszawy o wartości 15.000 zł, modernizacji chodników wokół Kościoła św. Jana Ewangelisty o wartości 50.000 zł oraz modernizacji targowiska miejskiego o wartości 498.000 zł.

Ponadto Komisja Rewizyjna stwierdziła, że w 2013 roku nie zrealizowano planowanych dochodów z tytułu podatków i opłat, w szczególności opłat za śmieci (plan w wysokości 2.200.000 zł wykonano w wysokości 1.031.812,70 zł co stanowi 46,9 % planu).

Komisja Rewizyjna opiniując wykonanie budżetu przez Burmistrza Miasta Bartoszyce w 2013 r., stwierdziła również, że Burmistrz Miasta realizował zadania związane z wykonaniem budżetu, nie naruszając zasady legalności i celowości. Natomiast naruszył zasadę rzetelności w gospodarowaniu środkami publicznymi, poprzez

zaniechanie realizacji trzech zadań inwestycyjnych i niepoinformowaniu odpowiednio wcześniej o tym fakcie Rady Miasta. W końcowej części swojej opinii o wykonaniu budżetu w 2013 roku, Komisja Rewizyjna oceniła również stan zadłużenia Miasta Bartoszyce stwierdzając, że stopień wskaźnika zadłużenia budżetu zmniejszył się z 53,8 % do 41,6 % wykonanych dochodów w 2013 r. „dzięki pracy przy kształtowaniu budżetu przez Radę Miasta Bartoszyce i całoroczne analizowanie zmian i reagowanie na ruchy budżetowe”. Jednocześnie podkreśliła, iż budzi niepokój stan słabej ściągłości opłat za śmieci (46,9 %) oraz wzrost należności wymagalnych od dłużników alimentacyjnych (z kwoty 2.691.551,44 zł w 2012 r. do 3.042.445,17 zł w 2013 r.).

W kolejnym punkcie obrad Przewodniczący Rady Miasta Bartoszyce poinformował, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie przesłała uchwałę Składu Orzekającego w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta z tytułu wykonania budżetu za 2013 r. i że uchwałę doręczono wszystkim radnym przed sesją (uchwała Nr RIO.VIII-0120-339/14 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stanowi załącznik nr 10 do Protokołu z Sesji).

Następnie Radny Stanisław Nałęcz odczytał powyższą opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Opinia ta jest negatywna.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej stwierdził, że nie zmienia swojego zdania na temat absolutorium i podtrzymuje wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi za 2013 rok.

W dalszej części obrad głos zabierali poszczególni radni (8). W swoich wystąpieniach część radnych (Radna Elżbieta Gryczewska i Lucyna Jędryczka) stwierdziło m. in., że Komisja Rewizyjna oceniła wykonanie budżetu wyrywkowo a nie na podstawie całości wykonania budżetu i że „należało wysłuchać drugiej strony”. Ponadto zwróciło uwagę, iż Komisja Rewizyjna opisała tylko trzy punkty, których Burmistrz nie wykonał, a nie ustosunkowała się do innych rzeczy, które zostały zrealizowane za przyzwoleniem Rady Miasta. Wiceprzewodniczący Rady Miasta zwrócił uwagę, iż należy skupić się na tym, czy zadania, których nie zrealizowano są istotne czy nie np. bazar czy chodnik, a nie oceniać opinii wydanej przez Komisję Rewizyjną czy też pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej. Radni Janusz Pasjak i Adam Bok, stwierdzili, że sprawa bazaru ciągnie się już od kilku lat i w tej sprawie odbyło się kilka spotkań i gdyby była wola zrealizowania tego zadania, to zostałoby ono zrealizowane środkami chociażby z nadwyżki budżetowej. Skarbnik Miasta podkreślił, że środki z nadwyżki budżetowej poszły na spłatę długu i składki ZUS- u. Ponadto stwierdził, że Burmistrz Miasta składał wnioski o zdjęcie z budżetu parkingu i bazaru we wrześniu, i że były problemy, między innymi była zmiana planu zagospodarowania przestrzennego w tym rejonie. Radny Piotr Petrykowski wskazał, że „jeżeli zadania nie zdjęto z budżetu, to należało je realizować”. Skarbnik

Miasta wyjaśnił również, że niska ściągальność opłat za „śmieci” wynika z faktu, iż do projektu budżetu przyjęto stawki wyższe niż potem Rada uchwaliła i dlatego jest niski stopień realizacji tych dochodów, ale ściągальność opłat kształtuje się na poziomie 97 % i pokrywa koszty ponoszone z tego tytułu. Podkreślił, że nie miał możliwości wyjaśnienia tych tematów, ponieważ nie był zaproszony na posiedzenie Komisji Rewizyjnej. Radny Stanisław Nałęcz podkreślił m. in., że zmniejszyło się zadłużenie miasta, podatki w mieście nie są podnoszone od trzech lat, więc ile można zrobić za osiągnięte dochody i zatrudniając bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych czy robót publicznych.

Po tej dyskusji Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie jawne projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Bartoszyce za 2013 rok. Projekt został przyjęty większością głosów: „za” było 14 głosów, „przeciw” – 1, wstrzymało się od głosu – 2.

Następnie Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok (zgodnie z treścią wniosku Komisji Rewizyjnej). Projekt został przyjęty: „za – było 11 głosów, „przeciw” – 5 głosów, „wstrzymało się” – 1.

Przewodniczący Rady Miasta Bartoszyce stwierdził, że bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady (zgodnie z art. 28a ustawy o samorządzie gminnym) Rada nie udzieliła Burmistrzowi Miasta Bartoszyce absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, mając na względzie zapisy wynikające z treści protokołu, po szczegółowej jego analizie zważyło, co następuje:

W myśl postanowień art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 4 i art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, bezspornym jest, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu.

Na podstawie w/w przepisów prawa uznać należy, że instytucja absolutorium, wola ustawodawcy, została nierozłącznie związana z oceną wykonania budżetu za dany rok budżetowy. W tym stanie rzeczy tylko uprzednie rozpatrzenie sprawozdania z realizacji budżetu przez organ stanowiący oraz pozytywna bądź negatywna ocena wykonania budżetu jest podstawą do podjęcia uchwały o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium. Z cytowanych wyżej przepisów prawa w sposób oczywisty wynika, że ostateczna treść podejmowanej uchwały powinna być następstwem wykonania powyższych działań, dokonanych przez radę w toku debaty podczas sesji absolutorijnej.

A zatem należy stwierdzić, iż zakres przedmiotowy instytucji absolutorium jest bardzo wąski, ogranicza się, bowiem jedynie do wykonania budżetu. W procesie rozważania czy należy udzielić czy nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu

konieczne jest, zatem ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do zaplanowanych kwot oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za ich niezrealizowanie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Organ stanowiący dokonując oceny wykonania budżetu, powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Przy czym ważne jest dokonanie oceny wykonania budżetu również w ujęciu „zadaniowym”, które ma swoje odzwierciedlenie w liczbach, w uchwalonym budżecie.

Granice wydatków wyznaczone w uchwale budżetowej wskazują zadania za istotne dla społeczności lokalnej, z tym, że nie mogą być traktowane, jako cel sam w sobie. Jeśli zatem organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu, nie wykaże i nie uzasadni, iż – w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej – doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Takie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 06 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wa 2504/06) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 30 października 2013 r. (sygn. akt I SA/Ke 554/13).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (wyrok NSA z 17 lutego 1994r. sygn. akt SA/Gd/1679/93; z dnia 22 marca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95; z 10 czerwca 1998r. sygn. akt I SA/Po624/98; z 14 stycznia 2002r. sygn. akt I S.A./Po 1606/01; wyrok WSA z Warszawy z dnia 18 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05).

Ponadto ocena wykonania budżetu i rozpatrzenie sprawozdania powinno się odbyć na sesji absolutorijnej przy aktywnym udziale radnych uczestniczących w sesji.

Wyklucza się „nieme” zachowanie radnych (w badanej sprawie głos w dyskusji na temat wykonania budżetu zabrało ośmiu radnych na 21 w Radzie Miasta Bartoszyce). Na ten fakt zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1997r. (sygn. akt I SA/Po 1091/96). Radni podczas dyskusji na sesji powinni wyrazić swoje zdanie, co do legalności, celowości i rzetelności wykonania budżetu przez organ wykonawczy.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór i kontrolę nad działalnością gospodarki finansowej

jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Dlatego należy stwierdzić, iż ocena sprawozdania z wykonania budżetu za dany rok dokonana przez skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej oraz opinia o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium powinny być pomocne radnym w prawidłowej ocenie wykonania budżetu, ponieważ zostały sporządzone w oparciu o inne kryteria. Regionalna izba obrachunkowa jest organem sprawującym nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych. Jej opinia jest, zatem obiektywnym stanowiskiem fachowego organu oceniającego sprawozdanie organu wykonawczego z wykonania budżetu. Z tego też względu inne organy, takie jak rada gminy czy jej organ wewnętrzny – komisja rewizyjna, powinny brać pod uwagę opinie składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej w kwestii wykonania budżetu oraz opinie w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium. Nie oznacza to, że organy te muszą w pełni podzielać wnioski zawarte w tych opiniach. Powinny jednak, co najmniej ustosunkować się do tych wniosków. Wymienione opinie winny być dla nich materiałem pomocniczym na sesji absolutoryjnej, jednak same w sobie nie są wiążące dla rady gminy.

Z protokołu Sesji Rady Miasta Bartoszyce, na której dyskutowana była kwestia udzielenia absolutorium nie wynika, aby uwagi wyrażone w uchwale Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, negatywnie opiniującej wniosek Komisji Rewizyjnej, przyczyniły się w jakikolwiek sposób do wyjaśnienia i uzasadnienia zarzutów stawianych Burmistrzowi Miasta Bartoszyce. W rozpoznawanej sprawie na żadnym etapie procesu absolutorijnego nie uwzględniono zastrzeżeń formułowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Olsztynie, ani też nie starano się do nich odnieść.

Burmistrz Miasta na Sesji przedstawił, że częściowe niewykonanie planowanych wydatków inwestycyjnych nastąpiło z przyczyn od niego niezależnych, za które nie ponosi on odpowiedzialności. Jednak Radni złożonych wyjaśnień nie uwzględnili, nie podając powodów. Z przedłożonego protokołu z Sesji nie wynika także, aby w postępowaniu absolutorijnym podważana była wiarygodność składanych przez Burmistrza Miasta wyjaśnień. Tą weryfikację wyjaśnień Burmistrza, w razie zaistniałych wątpliwości należało przeprowadzić właśnie w procesie absolutorijnym. Taka jest, bowiem rola Rady Miejskiej i jej organu - Komisji Rewizyjnej. Rada Miejska, a wcześniej Komisja Rewizyjna miały możliwość wyjaśnienia wszelkich kwestii, w tym dotyczących prowadzenia poszczególnych inwestycji, jednak tego nie uczyniły. Przebieg postępowania absolutorijnego nie wskazuje, aby podjęto próbę wyjaśnienia okoliczności niepełnego wykonania planowanych wydatków inwestycyjnych czy niezrealizowania zaplanowanych dochodów z tytułu opłat za „śmieci”. Postępowanie to nie wskazuje również, aby

wyjaśnienia Burmistrza Miasta były podważane, ponieważ Radni podczas debaty absolutoryjnej nie odnieśli się do tych wyjaśnień.

Dokonując oceny wykonania budżetu Miasta Bartoszyce za rok 2013 przez organ wykonawczy, Rada Miasta Bartoszyce nie wykazała, aby budżet Miasta Bartoszyce nie został zrealizowany w całości lub w znacznej jej części (dochody budżetowe zostały wykonane w 98,1 % w stosunku do planu, w tym dochody własne zostały zrealizowane w 97,3 %, zaś wydatki budżetowe zostały wykonane w 96,1 %, w tym wydatki bieżące wykonano w 96,9 %, a wydatki majątkowe w 88,3 % planu po zmianach, w tym wydatki inwestycyjne w 86,8 %).

Ocena wykonania budżetu i rozpatrzenie sprawozdania powinno się odbyć na Sesji absolutoryjnej przy aktywnym udziale radnych uczestniczących w Sesji. Radni podczas dyskusji na Sesji powinni wyrazić swoje zdanie, co do legalności, celowości i rzetelności wykonania budżetu przez Burmistrza Miasta Bartoszyce. W tym przypadku Radni nie dokonali takiej oceny podczas Sesji absolutoryjnej. Skupili się głównie na ocenie opinii wydanej przez Komisję Rewizyjną w sprawie wykonania budżetu za 2013 rok.

Rada Miasta Bartoszyce nie dokonała oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu. Ta ocena była wyrywkowa i jednostronna, dotyczyła tylko wybranych pozycji wydatków, w tym tylko wydatków inwestycyjnych i niektórych dochodów (niewykonanie dochodów z tytułu podatków i opłat, w szczególności opłat za „śmieci”). Przedstawione wielkości niewykonanych wydatków inwestycyjnych dotyczyły głównie budowy bazaru i chodników, na kilkanaście zadań ujętych w planie inwestycyjnym na 2013 rok i wykonanych w 2013 roku (zaplanowane wydatki inwestycyjne w wysokości, po zmianach, 5.689.000 zł zrealizowano w wysokości 4.937.671,34 zł, tj. w 86,80 % - na 13 zadań inwestycyjnych ujętych w planie inwestycyjnym nie zrealizowano trzech zadań)). Radni na sesji winni, co najmniej ustosunkować się do całości planu inwestycyjnego, w jakim stopniu został zrealizowany, jaki procent stanowią te niewykonane zadania, z jakich przyczyn nastąpiło niewykonanie tych zadań, a przede wszystkim czy winę za ten stan ponosi wyłącznie organ wykonawczy. Suche stwierdzenie, że nie został wybudowany bazar, bo nie było dobrej woli ze strony Burmistrza, bez dokonania powyższej analizy, nie może stanowić uzasadniania do podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu za dany rok budżetowy.

Kolegium Izby stwierdza ponadto, że oceniając wykonanie budżetu Rada Miasta Bartoszyce nie wykazała się obiektywizmem i bezstronnością, ponieważ Radni omawiali wyłącznie negatywne przypadki wykonania dochodów i wydatków. Przy czym Radni nie podjęli próby dokonania oceny przyczyn, które wpłynęły na takie, a nie inne wykonanie tych dochodów czy wydatków inwestycyjnych. Nie ustosunkowali się do wyjaśnień składanych przez Burmistrza Miasta na Sesji. Nie ocenili chociażby, jakie były skutki

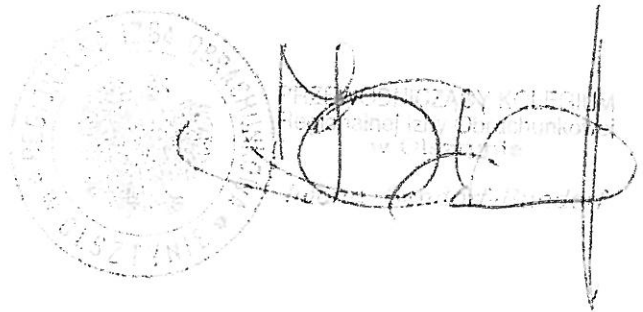
niewykonania dochodów z tytułu opłat za „śmieci”, czy osiągnięta wysokość tych opłat pokryła wydatki związane gospodarką odpadami komunalnymi. Ponadto nie dokonali oceny w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym. Nie odnieśli się do stanu zobowiązań czy też należności wobec budżetu.

Zestawiając powyższe, z ustaleniami dotyczącymi przebiegu Sesji absolutoryjnej Rady Miasta Bartoszyce, Kolegium Izby uznało, że o treści podjętej uchwały w sprawie nieudzielania absolutorium Burmistrzowi Miasta Bartoszyce za 2013 rok z tytułu wykonania budżetu, zadecydowały przesłanki inne niż wynikające z oceny wykonania tego budżetu.

Taki stan rzeczy jest sprzeczny z prawem, gdyż w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

The image shows an official circular stamp of the Regional Office of the Audit Office in Olsztyn. The text around the perimeter of the stamp reads "REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OLSZTYNIE". In the center of the stamp, there is a handwritten signature in dark ink.

