

UCHWAŁA Nr Si.270.2014
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 12 czerwca 2014 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolin, dotyczącym
absolutorium dla Burmistrza Miasta Garwolin za 2013 r.

Na podstawie na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) w zw. z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) – Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie,
w nw. osobach Członków Kolegium RIO:

Przewodniczący SO: Kamil Krauschar
Członkowie SO: Ewa Wielgórska
Jolanta Tomaszek

opiniuje negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolin w sprawie
nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Garwolin z tytułu wykonania budżetu za
2013r.

UZASADNIENIE

W dniu 2 czerwca 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie – Zespół w Siedlcach wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolin, w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Garwolin za 2013 r. z tytułu wykonania budżetu.

W wyniku przeprowadzonej analizy wniosku Skład Orzekający RIO stwierdził, iż Komisja Rewizyjna Rady Miasta Garwolin na posiedzeniu w dniu 27 maja 2014 r. zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym, sprawozdaniem z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej oraz informacją o stanie mienia. Zatem należało uznać, że przed sformułowaniem wniosku Komisja Rewizyjna rozpatrzyła w/w dokumenty, zgodnie z wymogiem określonym przez ustawodawcę w art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Na podstawie tychże dokumentów, Komisja Rewizyjna dokonała oceny przebiegu realizacji budżetu za 2013 r., czego rezultatem jest załączenie do uchwały Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolin w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium dla Burmistrza Miasta za rok 2013 z tytułu wykonania budżetu, następujących dokumentów: opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolin o wykonaniu budżetu Miasta za rok ubiegły, pisma zatytułowanego wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolina w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miast Garwolina za rok 2013 zawierający wynik głosowania, listę obecności z posiedzenia w dniu 27 maja 2014 r., a także uchwałę Nr II/4/2010 Rady Miasta Garwolin z dnia 6 grudnia 2010 r. w sprawie powołania Komisji Rewizyjnej.

W uzasadnieniu do przedmiotowego wniosku stwierdzono, że podstawą wydania negatywnej oceny były: a) informacja z wykonania budżetu przedłożona w formie sprawozdania przez Burmistrza, b) wynik kontroli działalności Burmistrza w zakresie wykonania zadania inwestycyjnego dotyczącego przebudowy wału przeciwpowodziowego rzeki Wilgi w mieście Garwolin, c) ogłoszenie postępowania przetargowego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Garwolin w 2014 roku z podziałem zamówienia cyklicznego.

W treści opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolin o wykonaniu budżetu Miasta za rok ubiegły zawarto szereg wniosków, poczynionych na podstawie przeprowadzonych czynności przez w/w komisję na posiedzeniu w dniu 27 maja 2014 r.:

1. Uchwalony przez Radę Miasta Garwolin budżet, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku przewidywał realizację dochodów w kwocie 51.449.994,60 zł. Dochody wykonano w kwocie 50.388.545,67 zł, co stanowi 98% planu, w tym planowane dochody bieżące na kwotę 48.371.036,60 zł wykonane w kwocie 47.352.339,63 zł, co stanowi 98% planu. Natomiast planowane dochody majątkowe na kwotę 3.078.958,00 zł wykonano w kwocie 3.036.206,04 zł, co stanowi 99% planu.
2. Uchwalony przez Radę Miasta Garwolin plan wydatków budżetowych po zmianach dokonanych w ciągu roku przewidywał kwotę 56.641.087,95 zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 53.568.916,58 zł, co stanowi 95 % ogółu planu.
3. Na realizację wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych zaplanowano w budżecie Miasta Garwolin kwotę 8.543.061,30 zł, co stanowiło 15% ogółu planu wydatków. Wydatkowano kwotę 8.111.031,94 zł, co stanowi 95% planowanych wydatków na inwestycje.
4. Na wydatki bieżące budżetu zaplanowano kwotę 48.098.026,65 zł, zrealizowano wydatki w kwocie 45.457.884,64 zł, co stanowi 95 % ogółu planu.
5. Planowany deficyt budżetowy w kwocie 5.191.093,35 zł zrealizowano w wysokości 3.180.370,91 zł.
6. Na dzień 31 grudnia 2013 roku wystąpiły zobowiązania niewymagalne w kwocie 3.052.105,87 zł (kolumna 7, sprawozdania Rb-28S), zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.
7. Skutki obniżenia górnych stawek podatków za rok 2013 wyniosły 2.102.075,00 zł, tj. 4% zrealizowanych dochodów.
8. Należności wymagalne budżetu na dzień 31 grudnia 2013 roku wynoszą 1.758.955,96 zł (kolumna 10, sprawozdania Rb-27 S). W stosunku do podatników i osób zalegających z płatnościami podjęto działania windykacyjne.
9. Zadłużenie Miasta/Garwolin na koniec 2013 roku wyniosło 16 788 272,96 zł, co stanowi 33% wykonanych dochodów,
10. Budżet Miasta w 2013 r. zamknął się skumulowaną nadwyżką budżetu 203.206,76 zł.
11. Komisja Rewizyjna po zapoznaniu się ze sprawozdaniami finansowymi oraz opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za rok 2013 r. z powodu:
 - a) 12% realizacji dochodów ze zbycia praw majątkowych (Plan 580.000,00 zł, Wykonanie 69.030,74 zł.),
 - b) 0% wykonania następujących inwestycji;
 - „Dokumentacja projektowa przebudowy skrzyżowania w ciągu drogi krajowej 76, ul. Sienkiewicza, ul. Stacyjna z ul. Jana Pawła 11 i ul. Cmentarną wraz z kolektorem deszczowym EI i niezbędną infrastrukturą techniczną”,
 - „Wykonanie projektu Przedszkola nr 2”,
 - „Wykonanie parku spacerowe - wypoczynkowego przy ul. II Armii Wojska Polskiego”.
 - c) 9% wykonania inwestycji „Budowa ulic Konarskiego, Kołłątaja i Bocznej”,
 - d) 65% wykonania inwestycji „Budowa ulicy Rataja”,
 - e) inwestycyjnego dotyczącego przebudowy wału przeciwpowodziowego rzeki Wilgi w mieście Garwolin (zawarcie umowy w dniu 05 września 2013 roku stanowi naruszenie zapisów umowy nr TIP.272/2011 z dnia 17 października 2011 roku),
 - f) ogłoszenia postępowania przetargowego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Garwolin w 2014 roku z podziałem zamówienia cyklicznego (okres obowiązywania umowy od 01.02.2014 do 31.07.2014) co powoduje brak zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym (ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, Art. 54 ust. 3a).

Komisja Rewizyjna Miasta Garwolin we wniosku końcowym wskazała, że dokonała oceny na podstawie kryteriów: gospodarności, rzetelności, celowości oraz przestrzegania dyscypliny finansów publicznych. Konsekwencją negatywnej opinii Komisji Rewizyjnej Miasta Garwolin w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 r. jest wniosek o nieudzielenie absolutorium dla Burmistrza Miasta Garwolina za 2013 r.

Komisja Rewizyjna - w składzie 4 osobowym - jednogłośnie przyjęła wniosek o nieudzielenie absolutorium dla Burmistrza Miasta za 2013 r. („za” nieudzieleniem absolutorium były 4 głosy, „przeciw” 0, nikt „nie wstrzymał się” od głosu).

Skład Orzekający RIO, zważył co następuje:

Uchwała budżetowa Rady Miasta Garwolin zatwierdza granicę dochodów i wydatków miasta w sposób wiążący organ wykonawczy – Burmistrza Miasta. W ten sposób Rada Miasta dokonuje autoryzacji przedłożonego jej uchwały budżetowej, a wyznaczone przez Radę granice cyfrowe budżetu stają się jednocześnie granicami prawnymi działalności organu wykonawczego.

Należy podkreślić, że różny jest przy tym charakter prawny planowanych w uchwalonym budżecie miasta kwot dochodów i kwot wydatków, które ma obowiązek realizować (wykonywać) Burmistrz Miasta. Ustalone w budżecie kwoty dochodów są bowiem wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. Burmistrz powinien zatem dążyć do osiągnięcia planowanej wielkości dochodów, lecz osiągnąwszy ten pułap, może go przekroczyć bez zgody rady miasta. Przekroczenie planowanej wielkości dochodów budżetowych nie wymaga żadnych proceduralnych zmian budżetu ani też żadnych szczególnych upoważnień.

Podobnie ma się rzecz w przypadku nieosiągnięcia planowanej wielkości dochodów budżetowych. Niewykonanie zadań budżetowych w zakresie planowanych dochodów może być spowodowane czynnikami zewnętrznymi, na które organ wykonawczy nie ma większego wpływu: nieprecyzyjnym i wadliwym określeniem wysokości i rodzajów dochodów

w uchwalonym przez Radę Miasta budżecie; ulgami i zwolnieniami podatkowymi podejmowanymi przez organy państwowe; zmniejszeniem subwencji ogólnej i dotacji celowej na skutek zmian w ustawie budżetowej; pojawieniem się procesów gospodarczych, na które organy miasta nie mają większego wpływu; pojawieniem się na obszarze miasta klęsk żywiołowych, dotyczących podatników.

Planowane przez Radę Miasta kwoty wydatków budżetowych są natomiast wielkościami maksymalnymi (górnymi granicami) nakładów na poszczególne cele i mają one inne znaczenie prawne niż dochody budżetowe. Kwoty wydatków budżetowych są bowiem wiążące dla Burmistrza Miasta, gdyż może on wydatkować środki pieniężne tylko na cele określone w uchwale budżetowej przez radę miasta i najwyżej do granic pieniężnych w niej określonych.

Wydatki budżetowe są zatem wiążące dla organu wykonawczego, gdyż wyznaczają granice jego legalnego zachowania się. Limity wydatków budżetowych wynikające z uchwał budżetowych Rady Miasta nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Burmistrz Miasta ma bowiem prawo i obowiązek kierowania się oprócz kryteriów legalnych, również zasadami gospodarczymi, celowościowymi czy też oszczędnościowymi. I tak przykładowo, pozytywnie należy ocenić te zachowania organu wykonawczego, gdy zadania wyznaczone przez Radę Miasta wykonuje mniejszym niż przewidywano nakładem środków pieniężnych, bez uszczerbku dla jakości wykonywanego zadania budżetowego. Ujęte w budżecie miasta kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie.

Uchwałodawca budżetowy nie jest w stanie z jednej strony przewidzieć wszelkich stanów wymagających sfinansowania z budżetu, z drugiej natomiast pewne zadania przewidziane do sfinansowania mogą się, z takich lub innych powodów, okazać nieaktualne.

Zatem, nawiązując do powyższego Skład Orzekający RIO szczególnie akcentuje, iż z przedstawionych dokumentów – poza odzwierciedleniem poziomu realizacji poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej zarówno dochodów i wydatków, jak i osiągniętego wyniku finansowego (vide pkt 11 lit. a) – d) opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Garwolin) - nie wynika, czy Komisja Rewizyjna rozważała, jak również czy analizowała przyczyny wystąpienia stwierdzonych odchyłeń, od planowanych założeń. Ważnym elementem przed podejmowaniem decyzji w stosunku do organu wykonawczego, jest uzyskanie odpowiedzi na następujące zagadnienie: na ile obiektywne przeszkody, przy wykonywaniu uchwały budżetowej Miasta miały wpływ na wyszczególnione powyżej powody, następie jaki zakres był tych przeszkód, a także co było ich źródłem i jakie czynności były podejmowane, aby sytuacjom takim zapobiec, przy jednoczesnym uwzględnieniu ram uchwały budżetowej, w którym organ wykonawczy zobligowany jest do jego wypełnienia.

Skład Orzekający ponownie podkreśla, że uchwała budżetowa zatwierdza przede wszystkim granice wydatków miasta w sposób wiążący władzę wykonawczą. Budżet jest planem finansowym uchwalonym przez radę miasta i nie można czynić organowi wykonawczemu zarzutu z tytułu wykonywania budżetu w takim zakresie, w jakim zobowiązała go do tego rada poprzez swoje uchwały.

Dlatego też, w tym miejscu Skład Orzekający uznaje za konieczne odniesienie się do zasadności podnoszenia przez Komisję Rewizyjną czynności związanych z ogłoszeniem postępowania przetargowego na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Garwolin w 2014 roku z podziałem zamówienia cyklicznego.

Przedmiotem analizy i opinii są jedynie sprawy związane z wykonaniem budżetu Miasta Garwolin za rok ubiegły, dlatego też Komisja Rewizyjna, w tym względzie nie była uprawniona, do formułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Garwolin na podstawie decyzji związanych z realizacją uchwały budżetowej w 2014 r., o czym świadczą wprost zapisy zawarte w stanowisku Komisji Rewizyjnej.

Mając, na względzie poczynione powyżej rozważania niezrozumiałe są również stanowiska zawarte w lit. e) i f) pkt 11 opinii Komisji Rewizyjnej pod kątem wypracowania ogólnej oceny o absolutorium dla organu wykonawczego Miasta Garwolin. Skład Orzekający RIO, tak jak zostało to wspomniane powyżej, widzi konieczność rozważenia i analizy obiektywnych przeszkód i ich źródeł, które bezpośrednio związane są z realizacją budżetu za rok 2013.

Reasumując, przyjęcie przez Radę określonych zadań i kwot do budżetu (w sposób jednomyślny, jednogłośnie, a nawet przy sprzeciwie części radnych) nie może być powodem do kwestionowania realizacji budżetu zarówno, co do przyjętych zadań, jak i przeznaczonych na te zadania środków. Rada jednostki samorządu terytorialnego, dokonując zatem oceny wykonania budżetu, powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach, wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 marca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95, LEX nr 79742, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05, pub. baza orzeczeń NSA i WSA; CBOSA).

Odnotowane wyżej fakty wskazują, że Komisja Rewizyjna przy dokonywaniu oceny działalności organu wykonawczego winna wypełnić delegację art. 18a ust. 3 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi „Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi.”

Godzi się zauważyć, iż o udzielenie lub odmowie udzielania absolutorium decyduje wykonanie budżetu w zakresie kwotowym. Inaczej rzecz ujmując decydujące znaczenie ma to, czy doszło do kwotowego naruszenie granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego (zarządu) – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2012 r., V SA/Wa 2035/12.

Rada Miasta Garwolin, podejmując uchwałę w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta z tytułu wykonania budżetu za rok ubiegły winna dokonać oceny uchwalonego przez siebie budżetu za 2013 r., biorąc pod uwagę, na ile obiektywne warunki miały wpływ na jego realizację. Instytucja absolutorium w państwach demokratycznych związana jest ściśle

z kontrolą przez organ przedstawicielski wykonania budżetu przez organ wykonawczy. Ta ocena działalności organu wykonawczego w sferze budżetowej przez organ przedstawicielski ma na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem. W procesie udzielania absolutorium mamy zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jaki jest stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (por. wyrok NSA w Poznaniu z 10.06.1998r., I SA/Po 624/98).

Skład Orzekający RIO podkreśla następnie, że przy rozstrzyganiu absolutorium należy mieć na względzie treść art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, iż absolutorium udzielane jest z tytułu rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu i jako instytucja prawa finansowego nie może służyć ocenie działalności organu wykonawczego – Burmistrza Miasta Garwolin na innych płaszczyznach.

W tym stanie rzeczy, Skład Orzekający RIO wobec przedłożonego wniosku postanowił, jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie za pośrednictwem Zespołu RIO w Siedlcach, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego