

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA ŁĘDZINY

z dnia2021r.

w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Łędziny z tytułu wykonania budżetu miasta za 2020rok

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 271 ust. 1 z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2021, poz. 305)

Rada Miasta Łędziny uchwała:

§ 1. Po rozpatrzeniu i zatwierdzeniu sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Łędziny za 2020 r., sprawozdania finansowego za 2020r. oraz informacji o stanie mienia komunalnego i zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej dotyczącym udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Łędziny, a także opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej Zespołu w Bielsku-Białej o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Łędziny sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2020 rok oraz opinią o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną wniosku dotyczącym udzielenia absolutorium, Rada Miasta Łędziny udziela Burmistrzowi Miasta Łędziny absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

BURMISTRZ
mgr Krystyna Wróbel

SKARBNIK MIASTA ŁĘDZINY

Kinga Drabik
mgr Kinga Drabik

Adrian Wojcicki
Adrian Wojcicki
Sprawozdanie o podległym
finansowaniu
Adrian Wojcicki

UZASADNIENIE

Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu miasta za rok 2020 zawiera zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu i zostało sporządzone w szczególności i układzie odpowiadającym uchwalonemu przez organ stanowiący budżetowi na 2020 r. Dane liczbowe zawarte w opiniowanym sprawozdaniu, są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych z wykonania budżetu z wielkościami zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz wykazuje zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach (uchwał i zarządzeń organów j.s.t.) przedłożonych Regionalnej Izbie Obrachunkowej (dalej: RIO).

Nieścisłości występujące w przedłożonym sprawozdaniu opisowym, a w szczególności:

- na str. 13. wskazano błędne wykonanie w dochodów w dziale 801, podano kwotę 2.544.754,83 zł a winno być 2.074.669,08 zł,
- na str. 19. w dziale 926 wskazano po stronie planu jak i wykonania, taką samą kwotę w dochodach bieżących jak i w dochodach majątkowych, a w dziale tym występują tylko dochody majątkowe,
- na str. 28. w rozdziale 75023, w pozycji – wydatki majątkowe plan po zmianach - podano kwotę 105.000,00 zł, a winno być 10.500,00 zł,

należy kwalifikować jako nieistotne omyłki pisarskie lub rachunkowe, które nie mogą mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia. Wskazać należy, że w/w omyłki są nieistotne już z samego faktu, że organ opiniujący bez większej trudności wskazał w uzasadnieniu prawidłowe wartości w spornych pozycjach, co niewątpliwie nie mogło stanowić podstawy wydania negatywnej opinii o przedłożonym sprawozdaniu. Błędem merytorycznym byłoby sporządzenie sprawozdania lub ujęcie w sprawozdaniu danych w sposób sprzeczny i naruszający m.in. ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.), a z taką sytuacją w przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia. Z tytułu powyższych nieścisłości, jak określił to organ opiniujący nie jest możliwe przypisanie organowi wykonawczemu zawinienia w działaniu oraz niewypełnienia przesłanek formalnoprawnych jakie powinno spełniać sprawozdanie w myśl art. 267 i art. 269 u.f.p.

Omówienia wymaga również postawiony zarzut polegający na przyjęciu, iż w sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2020 brak jest danych dotyczących: informacji o dochodach z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, informacji o wydatkach poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami, komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w art. 6r ust. 2–2c ustawy z dnia 13 września 1966 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz objaśnień do powyższych danych, podczas gdy z prawidłowo ustalonego stanu faktycznego wynika, że w/w sprawozdanie zawierało wymagane informacje w części opisowej i cyfrowej sprawozdania. Zarzut ten został postawiony właśnie ze względu na fakt, iż do sprawozdania sporne elementy były dołączone.

Organ wykonawczy wypełnił również obowiązek nałożony przez ustawodawcę i dodatkowo załączył informację o stanie mienia komunalnego, a także sprawozdania, o których mowa w art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Biorąc pod uwagę treść powyższych ustaleń, a także informacje związane ze sposobem realizacji przez organ wykonawczy zadań wynikających z uchwalonego przez Radę Miasta budżetu na 2020 rok należy w ocenie odwołującego przyjąć, że przedłożone sprawozdanie spełnia wymogi określone w art. 267 i art. 269 u.f.p. Ponadto przedmiotowe sprawozdanie, stanowi materiał informacyjno-analityczny obrazujący sposób realizacji budżetu i może stanowić podstawę dla organu stanowiącego do dokonania merytorycznej oceny jego wykonania.

Jednocześnie podkreślić należy, że zgodnie z art. 267 ust. 3 u.f.p. kompetencja RIO w zakresie opiniowania sprawozdania z wykonania budżetu oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez organ wykonawczy dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów wykonania budżetu.

Tymczasem, organ opiniujący przekraczając swoje kompetencje dokonał oceny poza prawnej sprawozdania z wykonania budżetu prowadząc nieuprawnione rozważania dotyczące przyszłości finansów gminy m.in. w przedmiocie:

- *„Z materiałów będących w posiadaniu Izby wynika, że realizacja budżetu w 2020 r. napotykała na poważne trudności. [...] Skład Orzekający zwraca uwagę, że kwoty zobowiązań, jak również kwoty odroczone, będą obciążały budżet roku 2021 i budżety lat następnych. Ponadto sytuacja finansowa Miasta Łęczyny może ulec dalszemu pogorszeniu w przypadku ewentualnej konieczności zwrotu nadpłaty podatku za wyrobiska górnicze, gdyż według uzyskanych informacji stosowne postępowanie jest w toku.”*
- *„Skład Orzekający zauważył, że co prawda jak wyżej wskazano nadwyżka operacyjna wynosi 7.840.000,13 zł, jednakże gdyby Miasto Łęczyny w 2020 r. poniosło wszystkie przypadające do zapłaty zobowiązania, wówczas nadwyżka operacyjna wynosiłaby zaledwie 952.158,62 zł. Tak więc wykazana stosunkowo wysoka nadwyżka operacyjna została „wykreowana” przez decyzje o odroczeniu płatności o charakterze bieżącym i ich nieponoszeniu w 2020 r. Jest to sytuacja bardzo niepokojąca, wskazująca na występujące zakłócenia płynności finansowej gminy.”*
- *„Wzrost kwoty zobowiązań odraczanych i niezapłaconych w terminie, zdaniem Składu Orzekającego, świadczy jednoznacznie o braku bieżącej płynności finansowej Miasta i jego niezdolności do pełnego ponoszenia wydatków zgodnie z pierwotnymi terminami ich zapłaty. Gdyby Miasto posiadało wystarczające środki finansowe by pokrywać swoje zobowiązania powinno tego dokonywać, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, która stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.”*

W ramach przysługujących kompetencji organ opiniujący nie może dokonywać oceny prawidłowości przebiegu całego wykonania budżetu za rok ubiegły ze względu na brak wystarczających danych i dokumentów w tej sprawie. Właściwym do tego organem jest Rada Miasta. Tymczasem, organ opiniujący z jednej strony stwierdza w swojej opinii analizując kolejno elementy sprawozdania, że spełnia ono wymogi z art. 267 i 269 ustawy o finansach publicznych, po czym powołując się na hipotezy i przypuszczenia o trudnej sytuacji finansowej gminy, braku płynności finansowej, braku współpracy pomiędzy organami gminy, braku wykonania dochodów majątkowych ze sprzedaży działek, dokonuje negatywnej oceny sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2020. Podkreślić należy, że analiza uzasadnienia organu opiniującego sprawozdanie wskazuje jednoznacznie, że sprawozdanie pod względem formalnoprawnym spełnia wymogi z ustawy o finansach publicznych, co podkreśla RIO w kolejnych punktach uzasadnienia. Niemniej jednak wykraczając poza swoje kompetencje przewidziane ustawami dokonuje negatywnej oceny przywołując na tą okoliczność argumenty pozaprawne oraz okoliczności na które organ wykonawczy nie miał jakiegokolwiek wpływu w trakcie roku 2020.

Podnieść należy, że ocena kompleksowa wykonania budżetu za rok 2020 oraz ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Okoliczności dotyczące braku wykonania planu dochodów majątkowych ze sprzedaży działek w pełnym zakresie nie jest w żadnym razie zawinieniem działań Burmistrza Miasta, albowiem organ wykonawczy nie ma wpływu na kwestie zainteresowania i powodzenia w zbyciu nieruchomości gminnych. W tym zakresie plan dochodów był realny i możliwy do wykonania, niemniej jednak ze względu na pandemię koronawirusa Covid-19, plan ten nie został w pełni zrealizowany. Pomimo tego, gmina poradziła sobie bez większych problemów z wykonaniem budżetu w poprzednim roku.

Podobna argumentacja odnosi się do zarzutów dotyczących rzekomo „wykreowanej” nadwyżki operacyjnej w budżecie przez podejmowane decyzje o odroczeniu płatności o charakterze bieżącym i ich nieponoszeniu w 2020 r. Okoliczność ta również była spowodowana czynnikami niezależnymi od gminy, albowiem na skutek pandemii, braku możliwości zrealizowania planu dochodów ze sprzedaży działek w pełnym zakresie, zmniejszonych wpływów z tytułu podatków i innych źródeł dochodów a także braku zgody organu stanowiącego na zaciągnięcie kredytu lub emisję obligacji, aby zbilansować budżet miasta, organ wykonawczy za zgodą wierzycieli zmuszony był podjąć działania w kierunku przesunięcia niektórych zobowiązań na kolejne lata, a także dokonać spłaty linii kredytowej w rachunku bieżącym. W przeciwnym razie, organ wykonawczy doprowadziłby na skutek m.in. braku działań i zgody organu stanowiącego, do utraty płynności finansowej gminy i nie realizowaniu bieżących wydatków. Okoliczności te potwierdzają właśnie, że wykonanie budżetu za rok 2020 przebiegło bez większych problemów, gmina uregulowała należności

wymagalne. Z kolei przyszłe wierzitelności lub odroczone na kolejne lata nie mogą być podstawą rozstrzygnięcia w przedmiocie negatywnej opinii z wykonania budżetu miasta za rok 2020.

Ponownie należy podkreślić, że opinia ta nie może odnosić się do stanów przyszłych i przedstawiania hipotez „co będzie w przyszłości”, a jest jedynie oceną czasookresu który już nastąpił i dotyczy działalności gminy w roku poprzednim.

W kontekście zarzutu naruszenia zaskarżoną uchwałą zasady proporcjonalności wynikającej z art.8 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, wskazać należy, że uzasadnienie zaskarżonej uchwały nie zawiera jakichkolwiek rozważań odnośnie adekwatności zastosowanej sankcji w postaci negatywnej opinii. Zauważyć należy, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu środka nakładającego mniejsze ciężary (np. opinia pozytywna z uwagami), to zastosowanie środka bardziej uciążliwego (wydanie negatywnej opinii) wykracza poza to co jest konieczne. Dodatkowo, organ opiniujący opierając się przede wszystkim na argumentacji pozaprawnej i hipotezach wydaje niejako z ostrożności „na wyrost” opinię negatywną o wykonaniu budżetu za rok 2020, kiedy brak jest ku temu podstaw prawnych. Do tego, działanie takie dla jednostki opiniowanej, będzie miało istotne znaczenie w postaci trudności jakie napotka jednostka w uzyskiwaniu kredytu lub emisji obligacji na preferencyjnych warunkach, ze względu na fakt, że gmina posiadając taką opinię nie będzie wiarygodnym partnerem dla instytucji kredytowych. W tym wszystkim, działaniem sprzecznym z zasadami logicznego rozumowania jest kwintesencja rozstrzygnięcia organu, który zauważa jedynie możliwe i hipotetyczne trudności w zachowaniu płynności finansowej jednostki na przyszłość, jednocześnie wydając przedwcześnie negatywną opinię o wykonaniu budżetu.

Wskazać należy, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest zbiorem przepisów o charakterze postulatycznym wskazującym na pożądane działania sygnatariuszy w celach wskazanych w Preambule. Ze wskazanego art. 8 ust. 3 wynika, że kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Oznacza to, że zakres używania środków oceny przy opiniowaniu sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. nie może łamać samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Legalność, jako kryterium oceny działań opiniujących lub nadzorczych administracji rządowej nad jednostkami samorządu terytorialnego, powinna być dochowywana z zachowaniem zasady proporcjonalności (np. wyrok z dnia 6.01.2010 r. II SA/Wa 1376/09, LEX nr 600181).

Wydając zatem negatywną opinię, organ powinien rozważyć, czy sprawozdanie z wykonania budżetu faktycznie narusza przepisy prawa w sposób istotny, uzasadniając tym samym wydanie takiego właśnie rozstrzygnięcia oraz rozważyć, czy negatywna opinia zachowuje proporcje między zakresem takiej interwencji, a znaczeniem interesów, które ma chronić.

Na marginesie podnieść należy, że w myśl odpowiednio stosowanego art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie prawne uchwały winno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej rozstrzygnięcia z przytoczeniem przepisów prawa. Zasadne jest przy tym przyjęcie, że z wymogiem wyjaśnienia podstawy prawnej wiąże się także przedstawienie przyjętej przez ten organ wykładni danego przepisu. Uzasadnienie prawne powinno zawierać nie tylko przytoczenie przepisów ale także umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa oraz wskazywać, jaki zachodzi związek między tą oceną a treścią zastosowanego przepisu oraz w konsekwencji treścią rozstrzygnięcia.

Analiza uzasadnienia uchwały potwierdza, że ta istotna kwestia – nie była w ogóle przedmiotem rozważań i analizy przez organ opiniujący, organ nie wskazał w jakim zakresie okoliczności faktyczne miały wpływ na niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych wykonanie budżetu i jakie normy prawne przy sporządzaniu sprawozdania w sposób istotny zostały naruszone. Odwołujący ma zatem podstawy, by uznać, że wadliwość uzasadnienia uchwały w tym zakresie może mieć istotny wpływ na ostateczny wynik oceny wykonania budżetu za 2020 r..

Reasumując, Regionalne izby obrachunkowe, jako organy administracji publicznej oraz wyspecjalizowane organy nadzoru i kontroli gospodarki finansowej, zobowiązane są działać na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa w sposób profesjonalny w zakresie swoich kompetencji ustawowych. W ocenie odwołującego organ opiniujący w tym zakresie nie wywiązał się w sposób należyty z ustawowych obowiązków.

Zarzuty I Składu Orzekającego RIO nie dotyczą argumentów jurydycznych, które mogłyby uzasadniać wydanie negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu. Nie można za takowe uznać drobnych omyłek rachunkowych na str. 13, 19 i 28 sprawozdania opisowego.

RIO nie wzięło także pod uwagę tego co stało u podstaw niskiego wykonania dochodów ze sprzedaży majątku i kto ponosi odpowiedzialność za ten stan rzeczy. Mianowicie, Rada Miasta w Łędzinach nie wyraziła Burmistrzowi zgody na sprzedaż nieruchomości. Gdyby decyzja radnych była inna, wówczas gmina uzyskałaby znacznie wyższe wpływy, co wpłynęłoby korzystnie na ocenę sytuacji finansowej jednostki.

W kwestii zobowiązań miasta nie można pominąć pandemii koronawirusa, która odcisnęła negatywne piętno. Było i jest to wydarzenie nieprzewidywalne. Stąd też decyzje o rozłożeniu niektórych należności na raty. Istotne, że gmina zrównoważyła budżet w sekcji bieżącej na etapie planowania i wykonywania oraz osiągnęła wysoką nadwyżkę operacyjną. Twierdzenia organu opiniującego, co by było gdyby miasto musiało zapłacić wszystkie zobowiązania są bezprzedmiotowe, ponieważ nie zaszła taka konieczność. Izba powinna oceniać fakty i stan przeszły (rok 2020), a nie hipotezy. Jednostka skorzystała z możliwości jakie daje jej prawo i nie można czynić jej zarzutu z tego tytułu. Na marginesie podkreślić należy, że organ opiniujący winien również przy ocenie sprawozdania z wykonania budżetu wziąć pod uwagę okres pandemii spowodowanej koronawirusem

Covid-19, który miał niewątpliwie znaczący wpływ na utracone dochody gminy w roku 2020, a okoliczność ta nie była możliwa do przewidzenia i zaradzenia w trakcie roku budżetowego.

Biorąc powyższe pod uwagę wnoszę o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta za rok 2020.

SKARBNIK MIASTA ŁĘDZINY


mgr Kinga Drabik

