

UCHWAŁA Nr Ci.213.2018
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 29 maja 2018 roku

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 22 maja 2018 roku w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Pułtusk absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w osobach:

Przewodniczący: Ireneusz KOŁAKOWSKI

Członkowie: Renata SOKOLNICKA
Romana IGNASIAK

na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016r. poz. 561) oraz na podstawie § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. z 2004r. Nr 167, poz. 1747), po dokonaniu analizy przedłożonego przez Przewodniczącego Rady Miejskiej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pułtusku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Pułtusk na posiedzeniu w dniu 29 maja 2018 roku

podjął następującą uchwałę;

§ 1

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stwierdza, że przedmiotowy wniosek Komisji Rewizyjnej, oparty na negatywnej opinii o wykonaniu przez Burmistrza Miasta Pułtusk budżetu za 2017 rok spełnia wymogi formalno-prawne, natomiast zgłasza uwagi w stosunku do jego podstaw merytorycznych.

§ 2

Uchwała została podjęta jednogłośnie i wchodzi w życie z dniem podjęcia.

§ 3

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2018 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwała Nr 1/2018 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 22 maja 2018 roku wyrażająca wniosek o nieudzielenie Burmistrzowi Miasta Pułtusk absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok.

Wniosek spełnia wymogi formalno-prawne. Uchwała została podjęta 4 głosami, przy 3 głosach „za” i 1 „przeciw”, a więc głosowanie nad wnioskiem zostało rozstrzygnięte. Wystąpienie do Rady Miejskiej z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium poprzedzone zostało wydaniem negatywnej opinii o wykonaniu przez Burmistrza budżetu Miasta Pułtusk za 2017 rok.

Natomiast zastrzeżenia budzą materialno-prawne, merytoryczne podstawy podjęcia wniosku o nieudzielenie absolutorium i wydania korespondującej z nim negatywnej opinii o wykonaniu budżetu. Analiza przedmiotowego wniosku nie wykazuje wystarczających przesłanek do uznania, że Komisja Rewizyjna dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. Samo uzasadnienie w ograniczonym stopniu obrazuje sposób dochodzenia Komisji do przedstawionej tezy o negatywnym wykonaniu budżetu.

Z analizy uzasadnienia wynika m.in. ocena Komisji Rewizyjnej, iż niewykonanie planu dochodów było założone już w chwili uchwalania budżetu, gdyż był to (tu cyt.) „*pierwszy budżet wyborczy*”. Zdaniem Komisji w ciągu 2017 roku dopisywano nowe zadania, wzrastały dochody i wydatki w wyniku tego w Wieloletniej Prognozie Finansowej znalazło się 39 zadań, które miały być realizowane także w 2017 roku, a które nie zostały wykonane lub wykonane w stopniu nie przekraczającym 20%. W ocenie Komisji 13 zadań było realizowane (tu cyt.) „*w miarę dobrze*”, jednak wśród nich znalazły się 3 zadania, na które wydano ponad 330.000 zł przy braku uzyskania dofinansowania. Jak wskazała Komisja wiele zadań nie miało żadnych szans realizacji w 2017 roku, a mimo to (tu cyt.) „*nie zostały zdjęte z budżetu z powodów propagandowych*”. Komisja w dalszej treści negatywnie oceniła procedurę wprowadzania nowych zadań, zarzucając Burmistrzowi zaniechania w zakresie obowiązków informacyjnych. Komisja negatywnie oceniła niewykonanie planu dochodów i wydatków majątkowych wymieniając zadania wieloletnie, które nie uzyskały dofinansowania. Z treści uzasadnienia wynika, że dofinansowanie nie zostało przydzielone z uwagi na negatywne oceny formalne wniosków. Komisja Rewizyjna negatywnie oceniła wydatki na kwotę ponad 5 mln zł na projekty, plany, koncepcje, dofinansowanie spółek i dotacje dla Powiatu. W końcowej treści Komisja z dezaprobatą odniosła się do zakupu budynku koszarowego.

W kontekście sformułowanych uwag i zarzutów Skład Orzekający pragnie zauważyć, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych mocno akcentuje się stanowisko, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Tymczasem we wniosku Komisji Rewizyjnej występuje fragmentaryzacja elementów oceny wykonania budżetu, bez odniesienia do jego całokształtu. Przedstawione zarzuty nie są dostatecznie uzasadnione oraz poddane dostatecznej ocenie.

Skład Orzekający wskazuje, że absolutorium jest formą kontroli nad organem wykonawczym w zakresie wykonania budżetu, to też zarzuty wobec tego organu powinny być nie tylko

krytyczne, ale też dostatecznie uzasadnione. Należy pamiętać o uwzględnieniu przyczyn obiektywnych jak i subiektywnych, które powinny być udokumentowane i sprecyzowane oraz łączące się z wykonaniem budżetu. Niedopuszczalne jest przy tym wykorzystywanie tej instytucji do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego na podstawie pozamerytorycznych przesłanek. Na niedopuszczalność takiej praktyki wielokrotnie wskazywało sądownictwo administracyjne (wyrok NSA z 17 lutego 1994r. sygn. akt SA/Gd/1679/93; z 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po624/98; z 14 stycznia 2002 r. sygn. akt I S.A./Po 1606/01; wyrok WSA z Warszawy z dnia 06 października 2006 r. sygn. Akt III SA/Wa 2504/06).

W związku z powyższym Skład Orzekający nie kwestionując samego prawa wartościowania zastosowanych kryteriów przez Komisję Rewizyjną w ocenie realizacji budżetu zgłasza następujące uwagi;

W zakresie zarzutu niskiego wykonania dochodów majątkowych, stanowiącego jedną z merytorycznych podstaw wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium, Komisja Rewizyjna nie ustaliła powodów niewykonania tychże dochodów. Zdaniem Składu Orzekającego przed sformułowaniem wymienionego zarzutu Komisja Rewizyjna winna dogłębnie i wnikliwie przeanalizować i poznać przyczyny wskazanego stanu rzeczy oraz je zważyć i osądzić, czego jak wynika z uzasadnienia uchwały nie zrobiła. Przede wszystkim powinna ocenić przyczyny braku uzyskania dochodów ze sprzedaży mienia, a także ustalić jakie to błędy formalne dyskwalifikowały wnioski o dofinansowanie.

W zakresie planowania nowych zadań Skład Orzekający pragnie zauważyć, że zarzuty Komisji nie mogą dotyczyć sfery planowania, lecz tylko wykonania budżetu, co ma swoje znaczenie w kontekście określenia przez Radę Miejską w takim kształcie uchwały budżetowej i przyjmowanej przez tę Radę zasadności każdorazowej zmiany w budżecie w trakcie roku budżetowego. To w gestii Rady Miejskiej pozostają ostateczne decyzje dotyczące kształtowania wysokości planu budżetowego. Te jednak nie mogą być podstawą oceny wykonania budżetu. W formułowanych uwagach Komisja dokonuje *de facto* oceny działania Rady Miasta, czego czynić nie powinna.

Odnośnie niezrealizowania zamierzeń inwestycyjnych należy mieć na uwadze, iż prognozy dochodów oraz limity wydatków nie mogą być absolutyzowane. Organ wykonawczy ma bowiem prawa i obowiązki kierowania się oprócz kryteriów legalnych również zasadami gospodarności i celowości. Rada uchwalając budżet często nie jest w stanie przewidzieć wszelkich stanów faktycznych związanych z finansowaniem z budżetu oraz złożonych warunków w jakich prowadzona jest gospodarka finansowa w trakcie roku budżetowego. Dlatego też Komisja Rewizyjna winna szczegółowo poznać i przeanalizować brak realizacji wymienionych przez Komisję zamierzeń. Jeżeli niezrealizowanie zamierzeń inwestycyjnych nie nastąpiło z przyczyn obiektywnych, to przyczyny uznawane za subiektywne powinny być sprecyzowane i należycie umotywowane.

W kwestii negatywnej oceny wniosków o dofinansowanie zdaniem Składu Orzekającego przed sformułowaniem zarzutu Komisja Rewizyjna winna dogłębnie i wnikliwie przeanalizować i poznać przyczyny tej oceny oraz je zważyć i osądzić, czego nie zrobiła. Organ wykonawczy nie

zawsze ponosi odpowiedzialność za ocenę wniosków, nawet jeśli ta dotyczy strony formalnej, bowiem często wina za ten stan nie leży po jego stronie.

Odnosnie braku aprobaty dla wydatków na projekty, plany, koncepcje, dofinansowanie spółek i dotacje dla Powiatu oraz budynek koszarowy Skład Orzekający ponownie zauważa, iż te wydatki były konsekwencją realizacji planu, o którym ostatecznie zdecydował Organ Stanowiący. W związku z tym trudno jest uznać za usprawiedliwione zarzuty Komisji sformułowane w stosunku do Burmistrza, skoro zasadniczo o planie wydatków inwestycyjnych decyduje Rada.

Reasumując, na gruncie obowiązującego prawa absolutorium jest instytucją o ograniczonym podmiotowo zakresie. Ma ono bowiem charakter prawnej akceptacji działalności organu wykonawczego w okresie sprawozdawczym opartej na merytorycznej i zobiektyzowanej ocenie wykonania budżetu. Zarzuty podniesione przez Komisję Rewizyjną w części odnoszą się do tej oceny i jako takie mogą mieć wpływ na decyzję absolutoryjną. Brak jednak ich dostatecznego skonkretyzowania oraz zdefiniowania powoduje niemożność ich właściwej oceny i zważenia przez Skład Orzekający. Ostateczny osąd, co do przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną analizy oraz zasadności wniosku Komisji należeć będzie do Rady Miejskiej.

Pozostałe sprawy poruszone przez Komisję Rewizyjną odnoszące się do oceny budżetu jako „propagandowego” i „wyborczego” według Składu Orzekającego nie mogą stanowić merytorycznych podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu, gdyż nie są z nim bezpośrednio związane. Z tego też względu Skład Orzekający zaniechał ich eksploracji.

Biorąc pod uwagę powyższe Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wydał opinię jak w sentencji.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Pułtusku,
- 2) a/a.