

UCHWAŁA Nr 3.f.2/2/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 11 czerwca 2024 roku

w sprawie zaopiniowania wniosku dotyczącego absolutorium dla Prezydenta Miasta Pruszkowa za 2023 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107 t.j.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:

Przewodniczący: - **Agata Pączkowska**

Członkowie: - Konrad Pachocki
- Aneta Dygus

uchwała, co następuje:

§ 1

Negatywnie opiniuje wniosek dotyczący absolutorium dla Prezydenta Miasta Pruszkowa za 2023 rok

§ 2

Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty otrzymania uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przedłożony został dokument zatytułowany „Uchwała Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Pruszkowa z dnia 27 maja 2024 roku w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Pruszkowa za 2023 rok”. Do uchwały dołączono uzasadnienie oraz dokument pn. „Opinia Komisji o wykonaniu budżetu stanowi załącznik do niniejszej uchwały”.

W treści uchwały zapisano: „*Komisja Rewizyjna w składzie (...) Działając na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609.) negatywnie zaopiniowała:*

1. *sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta Pruszkowa za 2023 rok,*
2. *sprawozdanie finansowe za 2023 rok*
i wnosi do Rady Miasta o nieudzielenie Prezydentowi Miasta Pruszkowa Piotrowi Bąkowi absolutorium za 2023 rok.”.

Dalej zapisano: „*Po rozpatrzeniu:*

1. *sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta Pruszkowa za 2023 rok,*
2. *sprawozdania rocznego z wykonania planów finansowych samorządowych instytucji kultury za 2023 rok,*
3. *informacji o stanie mienia komunalnego Miasta Pruszkowa za 2023 rok,*
4. *sprawozdania finansowego za 2023 rok*

oraz po wysłuchaniu ustnych wyjaśnień Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu, a także po zapoznaniu się z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie o sprawozdaniu z wykonania budżetu miasta Pruszkowa, Komisja Rewizyjna negatywnie oceniła wykonanie budżetu Miasta Pruszkowa za 2023 rok.

Opinia Komisji o wykonaniu budżetu stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

Wobec powyższego, Komisja wnioskuję o nieudzielenie Prezydentowi Miasta Pruszkowa Piotrowi Bąkowi absolutorium za 2023 rok.

Za wnioskiem o udzielenie absolutorium oddano 1 głos, 3 głosy przeciwne i 1 głos wstrzymujący się w głosowaniu jawnym.”.

Następnie w uzasadnieniu do Uchwały Komisji Rewizyjnej z dnia 27 maja 2024 r. zapisano: „Komisja Rewizyjna negatywnie opiniuje realizację budżetu za 2023 rok i nie udziela absolutorium Prezydentowi Miasta Pruszkowa.

Błędnie rozliczono dotację w ramach zadania inwestycyjnego Cyfrowa Gmina i w związku z tym istnieje konieczność zwrotu środków w wysokości 116 146,54 zł. Niewłaściwie przeprowadzono i rozliczono środki inwestycyjne z zakresu zadania inwestycyjnego Budowa Parkuj&Jedź przy ul Pawiej oraz Sadowej.”.

Ponadto w dołączonym do Uchwały Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Pruszkowa dokumencie pn. „Opinia Komisji o wykonaniu budżetu stanowi załącznik do niniejszej uchwały” Komisja zawarła informacje o podstawowych danych z wykonania budżetu za 2023 r. zaczerpnięte ze sprawozdań finansowych za 2023 r.:

„Uchwalony przez Radę Miasta Pruszkowa budżet na rok 2023, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku, przewidywał realizację dochodów ogółem w wysokości 431.451.972,49 zł. Dochody budżetu, zostały wykonane w kwocie 419.227.740,24 zł, co stanowi 97,17 % planu, przy czym:

Dochody bieżące - w kwocie 373.252.951,80 zł, na poziomie 97,98% planu po zmianach, dochody majątkowe - w kwocie 45.974.788,44 zł, na poziomie 91,04% planu po zmianach.

Uchwalony plan wydatków budżetowych po zmianach dokonanych w ciągu roku przewidywał wykonanie w wysokości 462.749.909,62 zł.

Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 430.939.904,76 zł, co stanowi 93,13 % planu, przy czym:

Wydatki bieżące w kwocie 354.763.242,20 zł, to jest 92,49 % założonego planu, wydatki majątkowe - 76.176.662,56 zł, co stanowi 96,23 % planu po zmianach

Na koniec 2023 roku, planowano deficyt budżetu w wysokości 31.297.937,13 zł, natomiast wykonany wynik budżetu na dzień 31 grudnia 2023 roku, zamknął się deficytem w kwocie 11.712.164,52 zł.

Przychody budżetu wyniosły 56.539.444,99 zł. w tym:

- przychody z tytułu kredytu - 30.830.183,85 zł,*
- niewykorzystane środki pieniężne - 24.955.220,91 zł,*
- wolne środki - 754.040,23 zł*

Ze środków budżetu miasta w 2023 roku spłacono raty zaciągniętych kredytów w kwocie 23.183.103,82 zł.

Zadłużenie Miasta na koniec 2023 roku z tytułu zaciągniętych kredytów wynosi 172.745.237,50 zł z terminami spłaty w roku 2024 i latach następnych.”. oraz „Sprawozdania z realizacji budżetu Miasta Pruszków za rok 2023, wykazują stabilną sytuację finansową gminy.

Dług miasta na koniec 2023 roku, wzrósł w odniesieniu do roku 2021, o kwotę 7.647.080,03 zł, a spłaty zadłużenia dokonane w roku obrachunkowym, wyniosły 23.183.103,82 zł.

Wskaźnik zadłużenia gminy w odniesieniu do wykonanych dochodów ogółem wynosi 41,20 %.

Deficyt budżetu roku 2023, zmniejszył się w odniesieniu do roku poprzedniego o 19.661.042,86 zł.

Nadwyżka operacyjna za rok 2023 wynosi 18.510.406,67 zł i zmniejszyła się w stosunku do roku 2022 o kwotę 4.453.091,94 zł.

Zobowiązania jednostek realizowane były terminowo, dług publiczny gminy spłacany był terminowo i zgodnie z planem, utrzymane zostało bezpieczeństwo poziomu zadłużenia.”.

Po przeanalizowaniu przedłożonych materiałów, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej Warszawie stwierdza, że nie zachodzą przesłanki do uznania, że Komisja Rewizyjna Rady Miasta Pruszkowa dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. A lapidarne wskazanie w uzasadnieniu do uchwały na błędnie rozliczoną dotację w ramach zadania inwestycyjnego Cyfrowa Gmina, w związku z czym zaistniała konieczność zwrotu środków w wysokości 116 146,54 zł oraz „niewłaściwie przeprowadzono i rozliczono” środki inwestycyjne z zakresu zadania inwestycyjnego Budowa Parkuj&Jedź przy ul Pawiej oraz Sadowej - **zdaniem Składu jest niewystarczające dla poparcia tak sformułowanego wniosku. Jako przesłanki do uzasadnienia negatywnej opinii Komisji Rewizyjnej nie można także uznać**

informacji o podstawowych danych z wykonania budżetu za 2023 r. zaczerpniętych ze sprawozdań finansowych za 2023 r.:

Obowiązki Komisji Rewizyjnej wynikają z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu. Wniosek podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Z przywołanego przepisu wynika zatem ustawowy wymóg wydania opinii o wykonaniu budżetu przez Komisję Rewizyjną. Przy czym podkreślić należy, że proces ten powinien być poprzedzony wnikliwą, merytoryczną oceną wykonania poszczególnych pozycji budżetu. Komisja opiniując wykonanie budżetu powinna wziąć pod uwagę wszystkie, tj. zarówno pozytywne jak i negatywne strony działania organu wykonawczego wraz z uwzględnieniem zakresu jego kompetencji. W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się stanowisko, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, **jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych kwot, jakie są przyczyny rozbieżności między stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Ocena przez komisję rewizyjną działalności organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu winna mieć na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacja wydatków budżetu, były zgodne z uchwalonym budżetem** (Patrz Wyrok NSA O/Białystok z 20.12.2001 r. sygn. SA/Bk 1049/01). Sformułowany wniosek powinien być uzasadniony faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu, a **każdy zarzut postawiony organowi wykonawczemu musi być precyzyjny oraz wskazywać naruszony przepis prawa.**

Wskazać w tym miejscu należy, że absolutorium samorządowe jest instytucją służącą organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do sprawowania kontroli wykonania budżetu przez organ wykonawczy. Jednocześnie należy zauważyć, że merytoryczna ocena wykonania budżetu pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego, przy czym ma ona prawo do odmiennej niż Komisja Rewizyjna oceny wagi poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu. Organ stanowiący dokonując ww. oceny powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet. Absolutorium w gminie to odrębny oraz sformalizowany sposób kontroli i oceny wykonania budżetu. W orzecznictwie NSA od dawna ukształtował się pogląd, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania wójta (Wyrok NSA z 11 września 1991 r., sygn. akt II SA 641/91, ONSA 1991, nr 34, poz. 79; wyrok NSA z 5 listopada 1992., sygn. akt. II SA 764/92; wyrok NSA z 22 marca 1996., sygn. akt SA/Gd 3695/95, „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 8). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 231/14 orzekł jednoznacznie, iż „Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniami prawidłowości wykonania budżetu gminy”.

Z powyższego należy zatem wywieść, że jedynie negatywna ocena wykonania budżetu poprzedzona wnikliwą analizą umożliwia nieudzielenie absolutorium.

Skład Orzekający zwraca także uwagę na brak uzasadnienia prawnego oraz faktycznego dla imiennego wskazania osoby, która aktualnie pełni funkcję organu wykonawczego w JST. Z art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika bowiem, że budżet JST wykonuje jej zarząd. Zgodnie zaś z art. 2 ustawy o finansach publicznych, ilekroć mowa jest o zarządzie JST – rozumie się przez to również wójta, burmistrza i prezydenta. Zatem mając na uwadze ww. przepisy, należy przyjąć, że uchwała komisji rewizyjnej w sprawie wniosku o udzielenie/nieudzielenie absolutorium powinna dotyczyć prezydenta – jako organu wykonawczego, niezależnie od osoby fizycznej pełniącej tę funkcję w danym roku budżetowym.

Wszystkie wymienione powyżej kwestie powinny wpłynąć ostatecznie na wyrobienie sobie zdania pozostałych radnych, co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną oraz zasadności wniosku Komisji, umożliwiając jednocześnie podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie udzielania bądź nie udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 r.

Mając na uwadze powyższe ustalenia Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowił jak w sentencji uchwały.