

## **UCHWAŁA Nr III/164/2018**

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
z dnia 12 czerwca 2018 roku  
w sprawie opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta  
Rawa Mazowiecka w sprawie absolutorium za 2017 rok

Na podstawie art. 13 pkt. 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. 2016r., poz. 561) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Bogusław Wenus – przewodniczący
2. Agnieszka Kamyczek-Maszewska - członek
3. Józefa Lucyna Michejda - członek

### **uchwała co następuje:**

Opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Rawa Mazowiecka o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Rawa Mazowiecka za 2017 rok, z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

### **Uzasadnienie**

W dniu 30 maja 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi przesłany został, wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Rawa Mazowiecka z dnia 24 maja 2018 roku wraz z protokołami z posiedzeń Komisji odbytych w dniach: 9, 10 i 24 maja 2018 roku.

Na posiedzeniach odbytych w dniach: 9 i 10 maja Komisja analizowała wykonanie budżetu na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu, sprawozdań budżetowych Rb, min.: w zakresie dochodów i wydatków budżetu Miasta, stan zaległości w podatkach lokalnych, zapoznała się z informacją o stanie mienia oraz sprawozdaniami finansowymi. Wyjaśnień i informacji w powyższym zakresie udzielała Pani Skarbnik Miasta. W protokołach z tych posiedzeń nie odnotowano żadnej negatywnej oceny w odniesieniu do wykonania budżetu.

Na posiedzeniu w dniu 24 maja 2018 roku Komisja zapoznała się z opinią III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie sprawozdania Burmistrza Miasta z wykonania budżetu za 2017 rok. Członkowie Komisji nie wnieśli uwag, ani pytań, do zagadnień omawianych na posiedzeniach Komisji w dniach 9 i 10 maja. Biorący udział w posiedzeniu Komisji Naczelnik Wydziału Promocji, Rozwoju Gospodarczego i Integracji Europejskiej, przedstawił informację w zakresie stopnia realizacji inwestycji zaplanowanych w budżecie 2017 roku. W przeprowadzonej dyskusji członkowie Komisji krytycznie odnieśli się do stopnia realizacji kluczowych (w ocenie Komisji) zadań inwestycyjnych w 2017 roku:

1. Opracowanie dokumentacji technicznej przebudowy ul. Miłej i Reymonta,
2. Opracowanie dokumentacji technicznej i budowa ścieżki rowerowej,
3. Przebudowa ul. Wałowskiej,
4. Opracowanie dokumentacji technicznej odwodnienia ul. Reymonta,
5. Opracowanie dokumentacji technicznej i remont ul. Polnej,
6. Opracowanie dokumentacji technicznej remontu łazienek w Szkole Podstawowej Nr1,
7. Opracowanie dokumentacji i przebudowa targowiska miejskiego przy ul. Mickiewicza,
8. Remont elewacji sekcji przelewów i urządzenia utrzymania jazu na zbiorniku DOLNA,

9. Opracowanie dokumentacji formalno prawnej remontu i przebudowy jazu piętrzącego zbiornika wodnego TATAR,
10. Nabycie nieruchomości w zasoby komunalne,
11. Nabycie lokali mieszkalnych przy ul. Piłsudskiego.

Następnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił członkom Komisji wniosek o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta i przeprowadził jego głosowanie, (w głosowaniu brało udział 6 członków - pełny skład), za wnioskiem oddano 1 głos, przeciw 3 głosy, wstrzymało się 2 członków. Wynik głosowania wskazuje, że Komisja przegłosowała wniosek o nieudzielenie absolutorium, wniosek takiej treści został przesłany do organu nadzoru - Regionalnej Izby Obrachunkowej. Jeden członek Komisji Rewizyjnej nie podpisał wniosku.

W przesłanym protokole z posiedzenia Komisji z dnia 24 maja 2018 roku, nie odnotowano żadnych wypowiedzi członków Komisji Rewizyjnej ani Naczelnika Wydziału Promocji, Rozwoju Gospodarczego i Integracji Europejskiej, na temat realizacji budżetu 2017 roku, w tym w zakresie zaplanowanych do realizacji zadań inwestycyjnych, w szczególności zadań w stosunku do których, Komisja „...krytycznie odniosła się do stopnia realizacji...”. Ponadto nie wskazano w jakim stopniu kwestionowane zadania inwestycyjne nie zostały zrealizowane, nie wskazano także innych przesłanek tak przegłosowanego wniosku.

Skład Orzekający zwraca uwagę na fakt, iż ważnym elementem wniosku absolutorijnego jest jego właściwe i wyczerpujące uzasadnienie. Sprawą zasadniczą w tym przypadku jest, aby ocena dotyczyła wykonania budżetu. Należy przy tym mieć na uwadze, czy formułowane zarzuty są dostatecznie udokumentowane, czy są zasadne w świetle obowiązujących przepisów prawa, a także czy mają istotny wpływ na wykonanie budżetu. **Uzasadnienie wniosku, w szczególności gdy chodzi o nieudzielenie absolutorium, powinno przede wszystkim zawierać stwierdzone przez Komisję Rewizyjną nieprawidłowości w zakresie wykonanie budżetu, analizę przyczyn ich powstania i ocenę czy odpowiedzialnością za zaistniałe nieprawidłowości można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.**

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że przepis art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2017r., poz. 1875 ze zm.) stanowi, iż „Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi”. Przepis ten jest jednoznaczny, Komisja Rewizyjna realizując obowiązek wynikający z cytowanego przepisu prawa, **powinna w pierwszej kolejności zaopiniować wykonanie budżetu poprzez przegłosowanie wniosku w sprawie zaopiniowania wykonania budżetu, opinia ta powinna zawierać uzasadnienie. W przesłanej do opiniowania dokumentacji, Skład Orzekający stwierdza brak wyrażenia przez Komisję opinii o wykonaniu budżetu.**

Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że opinia Komisji Rewizyjnej powinna dotyczyć wykonania budżetu jako całości, tzn. planu dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu, wykonywania upoważnień przez Burmistrza w zakresie dokonywania zmian w budżecie w trakcie roku budżetowego, zaciągania zobowiązań oraz przestrzegania zasad wykonywania budżetu. Zamieszczony w treści protokołu zapis, iż „Większość członków Komisji krytycznie odniosła się do stopnia realizacji kluczowych zadań inwestycyjnych z 2017 roku” nie wypełnia postanowień ww. przepisu. Z przesłanego protokołu z posiedzenia Komisji w dniu 24 maja 2017

roku, wynika, iż po odnotowaniu krytycznej uwagi w zakresie realizacji 11 zadań inwestycyjnych, Przewodniczący Komisji przeprowadził głosowanie wniosku o udzielenie absolutorium. Wynik głosowania: za udzieleniem 1 głos, przeciw 3 głosy i 2 głosy wstrzymujące się, wskazuje, że komisja przegłosowała wniosek o nieudzielenie absolutorium. Wniosek ten nie zawiera uzasadnienia.

Skład Orzekający skierował do Burmistrza Miasta w dniu 4 czerwca 2018 roku pismo znak BR-0222/Sk/136/2018, wnosząc o wyjaśnienie realizacji zadań inwestycyjnych wskazanych przez Komisję. W odniesieniu do poniższych zagadnień wyjaśniono:

1. Rada Miasta podjęła w dniu 15 grudnia 2017 rok Uchwałę Nr XXXVII/266/17 w sprawie wydatków budżetu Miasta Rawa Mazowiecka, które w 2017 roku nie wygasają z upływem roku budżetowego. Plan finansowy tych wydatków określa zadania inwestycyjne i wysokości środków, które zostaną przeznaczone na ich realizację w następnym roku budżetowym. Natomiast w sprawozdaniu z wykonania budżetu środki przeznaczone na realizację zadań ujętych w tym planie, wykazuje się jako wydatki wykonane. Skład Orzekający wskazuje, że sześć zadań inwestycyjnych zamieszczonych w protokole z pracy Komisji Rewizyjnej z dnia 24 maja 2017 roku, Rada Miasta zamieściła w Uchwale Nr XXXVII/266/17 w sprawie wydatków niewygasających. Zatem analizując ich wykonanie Rada Miasta powinna dokonać analizy załącznika do sprawozdania z wykonania budżetu pn. Sprawozdanie z wykonania planu nakładów na inwestycje i zakupy inwestycyjne oraz wziąć pod uwagę ustalenia zamieszczone w punktach 2 i 3 poniższej opinii.
2. Zadanie polegające na opracowanie dokumentacji technicznej budowie ścieżki rowerowej. W czerwcu 2017 roku Rada Miasta podjęła Uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na obszarze dotyczącym przebiegu planowanego odcinka ścieżki. Następnie, jak wynika z wyjaśnienia, dokonane zostały podziały geodezyjne nieruchomości, w celu wydzielenia działek pod ścieżkę i rozpoczęto procedurę nabycia działek przez Miasto, fakt ten nastąpił w dniu 3 kwietnia 2018 roku.
3. Zadanie inwestycyjne polegające na opracowaniu dokumentacji technicznej i remoncie ul. Polnej, z przesłanego wyjaśnienia wynika, że na chwilę obecną nie został jeszcze uregulowany stan prawny nieruchomości na których ma być zadanie zrealizowane. Własność dwóch działek została stwierdzona decyzją Wojewody z dnia 3 listopada 2017 roku, trwa jeszcze postępowanie w sprawie uregulowania stanu prawnego jednej działki.
4. Zadanie inwestycyjne polegające na opracowanie dokumentacji i przebudowie targowiska miejskiego przy ul. Mickiewicza, w celu realizacji zadania jednostka ubiegała się o dofinansowanie ze środków PROW. Rozstrzygnięcie konkursu nastąpiło w dniu w dniu 22 stycznia 2018 roku, według wyjaśnienia Burmistrza miasto zakwalifikowało się do programu. Wymogiem konkursu było przeprowadzenie wyboru wykonawcy w formule zaprojektuj i wybuduj, dlatego w 2017 roku jednostka opracowała tylko wymagane dokumenty - program funkcjonalno-użytkowy.

5. Zadanie inwestycyjne pn. Remont elewacji sekcji przelewów i urządzenia utrzymania jazu na zbiorniku DOLNA i opracowanie dokumentacji formalno prawnej remontu i przebudowy jazu piętrzącego zbiornika wodnego TATAR. Przedmiotowe zadania były ujęte w wykazie zadań inwestycyjnych przyjętych w uchwale budżetowej na 2017 rok. Na sesji w dniu 27 kwietnia 2017 roku Rada Miasta dokonała zmian wykazu wydatków inwestycyjnych, wykreślając te dwa zadania.

W ocenie Składu Orzekającego bez dokonania analizy przyczyn niewykonania powyżej wyszczególnionych zadań inwestycyjnych oraz ustalenia, czy za ich niewykonanie można obciążyć organ wykonawczy, Komisja nie miała przesłanek do ujęcia ich w zestawieniu zadań, których niezrealizowanie stanowi podstawę do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które stały się podstawą do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Miasta, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez organ wykonawczy oraz podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium. Skład Orzekający wskazuje na obowiązek Rady Miasta w trakcie trwającej aktualnie procedury absolutorijnej, który sprowadza się do wnikliwego przeanalizowania realizacji wszystkich 11 wyszczególnionych we wniosku Komisji zadań inwestycyjnych. Rada Miasta powinna uzyskać szczegółowe informacje w tym zakresie od Burmistrza Miasta, czy innych merytorycznych pracowników Urzędu. Uzyskane na sesji absolutorijnej wyjaśnienia, powinny umożliwić pozostałym radnym Rady Miasta wyrobienie opinii, co do kompletności oceny wykonania budżetu za 2017 rok, przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną i tym samym zasadności złożonego wniosku. Udzielenie absolutorium jest wyłączną kompetencją Rady i z tego faktu, wynika jej prawo do oceny wykonania budżetu za 2017 rok i udzielenie lub nieudzielenie absolutorium, w tym oceny poszczególnych zarzutów, które stanowiły podstawę wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Instytucja absolutorium stanowi bowiem ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrazem końcowej oceny jego działalności w tym zakresie. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak wykonano planowany budżet, 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu, ma charakter prawnej akceptacji działalności organu wykonawczego w okresie sprawozdawczym, opartej na merytorycznej i zobiektywizowanej ocenie wykonania budżetu.

Od opinii wyrażonej w uchwale na podstawie art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby.