

RADA MIASTA MILANÓWKI
Wpłynęło
Data 21.06.2023 9315 W

UCHWAŁA Nr 3.f.2/2/2023
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 20 czerwca 2023 roku

w sprawie: zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Milanówka w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta Milanówka za 2022 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 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.) oraz art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodniczący - Konrad Pachocki
Członkowie - Aneta Dygus
- Agnieszka Szewc

URZĄD MIASTA MILANÓWKI
Data 2023 -06- 21
Dz. 6214

uchwała, co następuje:

§ 1

Negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Milanówka w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta Milanówka za 2022 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 6 czerwca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła opinia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Milanówka dotycząca sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Milanówka za 2022 rok wraz z wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Milanówka w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta Milanówka za rok 2022.

Z przedłożonej opinii wynika, iż Komisja Rewizyjna po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Milanówka za 2022 rok, raportu o stanie gminy Milanówek za rok 2022 i materiałów dodatkowych uzyskanych w trakcie prac zespołów roboczych, a także wysłuchaniu ustnych wyjaśnień Skarbnika oraz zapoznaniu się z uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Nr 3.e/353/2023 z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Milanówka sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Milanówka za 2022 rok, zaopiniowała wykonanie budżetu Gminy za 2022 rok i sformułowała wniosek o nieudzielenie Burmistrzowi Miasta Milanówka absolutorium z tytułu wykonania budżetu 2022 r. W głosowaniu, w którym brało udział 2 członków Komisji (w skład Komisji wchodzi 3 osoby, przy czym jedna była nieobecna), wynik głosowania był następujący: 2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”. W tym stanie rzeczy Skład Orzekający stwierdza, iż wniosek Komisji Rewizyjnej nie znajduje uzasadnienia w przedstawionej przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie opinii o wykonaniu budżetu Gminy za 2022 rok oraz nie spełnia wszystkich wymogów wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

W pierwszej kolejności Skład Orzekający zauważa, iż stosownie do dyspozycji zawartej w art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.) komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację, o której mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3, tj. informację

o stanie mienia komunalnego. Z przekazanych dokumentów nie wynika, aby w toku swojej działalności Komisja Rewizyjna Miasta Milanówka rozpatrzyła sprawozdanie finansowe gminy za 2022 r. Skład Orzekający wskazuje, iż rozpatrzenie sprawozdania finansowego ma istotne znaczenie ze względu na fakt, iż przedmiotem oceny komisji rewizyjnej jest przede wszystkim działalność zarządu jednostki samorządu terytorialnego w stricte finansowym aspekcie, a zatem pominięcie rozpatrzenia dokumentu w postaci sprawozdania finansowego może powodować uzyskanie niepełnego obrazu finansów jednostki oraz prowadzić do nieprawidłowej oceny całokształtu działalności organu wykonawczego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nakłada na Komisję Rewizyjną obowiązek zaopiniowania wykonania budżetu gminy i wystąpienia z wnioskiem do rady gminy o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi jednostki, przy czym wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez właściwą regionalną izbę obrachunkową. Z przywołanego przepisu wynika zatem ustawowy obowiązek wydania opinii o wykonaniu budżetu przez Komisję Rewizyjną, przy czym 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. Nie można również tracić z pola widzenia faktu, iż Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wydał pozytywną z uwagami opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2022 rok. Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu dochody budżetu zrealizowano w kwocie 108.761.020,15 zł, tj. w 99,22% uchwalonego planu przy czym dochody bieżące wynosiły 102.997.135,33 zł, natomiast dochody majątkowe - 5.763.884,82 zł (odpowiednio wykonane w 99,84% oraz 89,22% wielkości planowanych po zmianach). Jednocześnie wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 112.613.283,31 zł, tj. w 91,50% uchwalonego planu, przy czym wydatki bieżące wynosiły 101.441.713,80 zł (96,14% planu po zmianach), natomiast wydatki majątkowe zrealizowano w kwocie 11.171.569,51 zł, tj. 63,62% planu – co Skład Orzekający tut. Izby uznał za niskie wykonanie w stosunku do planowanych wartości wskazując jednak, iż w sprawozdaniu organ wyjaśnił pozycje, w których nastąpiło niepełne wykonanie planu oraz przyczyny odchyień. Podkreślić należy, iż Skład Orzekający ocenia wykonanie budżetu biorąc pod uwagę kryterium legalności, a zatem jego zgodności z prawem oraz w oparciu o dokumenty sporządzone przez organ wykonawczy. Komisja Rewizyjna dokonuje natomiast oceny sprawozdania z uwzględnieniem dodatkowych kryteriów, tj. celowości, rzetelności i gospodarności, opierając swoją analizę na dokumentach źródłowych do których posiada dostęp.

W uzasadnieniu do wniosku o nieudzielenie absolutorium Komisja Rewizyjna wskazała, cyt.: „Wydatki majątkowe stanowią 9,92% (w roku 2021 było to — 3,59%, w roku 2020 - 9,50%) wykonanych wydatków ogółem”, a następnie cyt.: „Zdaniem zespołu kontrolującego Komisji Rewizyjnej na kwestię wydatków majątkowych warto jeszcze spojrzeć z innej strony. Mianowicie na początku roku budżetowego planowano wydatki majątkowe w kwocie 32.087.763,10 zł a wykonano w kwocie 11.171.569,51 zł, co stanowi 34,8% pierwotnie planowanej kwoty wydatków majątkowych. Natomiast aby poprawić wskaźniki wykonania budżetu, w trakcie roku obniżono planowaną kwotę wydatków majątkowych z 32.087.763,10 zł do 17.559.731,50 zł, co przy wykonaniu w wysokości 11.171.569,51 zł dało wskaźnik procentowy w wysokości 63,62% wykonania zaplanowanych wydatków, zamiast 34,8% pierwotnie planowanej kwoty wydatków majątkowych. Jednocześnie jak już wyżej wspomniano wydatki majątkowe stanowią 9,92% wydatków wykonanych ogółem. O poziomie sprawności wykonywania zamierzeń — wydatków majątkowych mogą świadczyć zmiany w budżecie gminy, w szczególności te dokonywane w końcówce roku. Usunięcie zamierzeń z budżetu świadczy o niewykonaniu wcześniejszych zamierzeń i o całkowitym braku sprawności działania Burmistrza (...)”.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż uchwała budżetowa jest specyficznym aktem prawnym wymagającym, dla zachowania swej istoty, aktualizacji w zależności od sytuacji ekonomicznej danej jednostki w ciągu roku, na który została podjęta. Informacje w niej zawarte mają odpowiadać faktycznemu obrazowi finansów danej jednostki samorządu terytorialnego w konkretnym dniu roku budżetowego (kalendarzowego) oraz odzwierciedlać stan realizacji zadań. Jednocześnie Skład Orzekający zauważa, że planowane przez radę gminy kwoty wydatków budżetowych są wielkościami

maksymalnymi, tj. górnymi granicami nakładów na poszczególne cele i są one wiążące dla organu wykonawczego gminy, gdyż może on wydatkować środki pieniężne tylko na cele określone w uchwale budżetowej przez radę gminy i najwyżej do granic określonych w niej limitów. Wydatki budżetowe wyznaczają granice legalnego działania organu wykonawczego, wyznaczają zakaz wydatkowania kwot wyższych od ustalonych w budżecie, chyba że zostanie uruchomiona specjalna procedura dokonania tych zmian. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Zarząd gminy ma bowiem prawo i obowiązek kierowania się oprócz kryteriów legalnych, również zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym powinien dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r. (I SA/Po 624/98), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach dnia 30 października 2013 r. (I SA/Ke 554/13), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. (V SA/Wa 1431/18). Podkreślenia wymaga również fakt, iż na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań. Już na marginesie wskazać należy, iż z przywołanych przez Komisję Rewizyjną danych wynika, iż w roku 2022 wydatki majątkowe stanowiły *de facto* najwyższy udział w wydatkach ogółem we wskazanym przez Komisję Rewizyjną okresie lat 2020 - 2022. W tym miejscu, Skład Orzekający zauważa, iż w przy ocenie realizacji wydatków majątkowych konieczna jest analiza konkretnych niezrealizowanych zadań oraz rozważenie czy ich niewykonanie nastąpiło z winy Burmistrza czy też na przeszkodzie stanęły czynniki obiektywne, w szczególności zdarzenia, których nie można było przewidzieć na etapie planowania. Na te pytania powinna znaleźć odpowiedź Rada przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

W ocenie Składu Orzekającego w tym samym kontekście rozpatrywać należy również rozważania Komisji Rewizyjnej, która cyt.: „(...) zwróciła uwagę na niski stopień zrealizowania dochodów majątkowych w stosunku do wartości planowanych. Dochody majątkowe zostały zaplanowane na początku roku zgodnie z treścią uchwały Nr 472/LIV/21 z dnia 29 grudnia 2021 roku, w wysokości 16.910.862,59 zł. Natomiast na końcu roku ich wysokość została zmniejszona i zgodnie z treścią uchwały Nr 607/LXXVII/22 z dnia 29 grudnia 2022 roku plan wynosił 6. 460 492, 16 zł. Dochody majątkowe Gminy Milanówek w 2022 roku zostały wykonane na poziomie 5 763 884,82 zł, tj. w 89,22% w stosunku do planu z końca roku, natomiast odnosząc wykonanie do planów z początku roku, było to tylko 34%”. Zestawione przez Komisję Rewizyjną dane nie mogą ze sobą wzajemnie korespondować ze względu na fakt, iż obrazują odmienne etapy, tj. planowania oraz wykonania budżetu a zatem pierwotne założenia oraz aktualizację planu dostosowaną do realiów wykonywania budżetu w toku wykonywania uchwały budżetowej.

W dalszej części uzasadnienia Komisja Rewizyjna odnosi się do kwestii stawek podatku od nieruchomości, cyt.: „z uwagi, iż Gmina w okresie sprawozdawczym nie stosowała maksymalnych stawek, wynikających z obwieszczenia Ministra Finansów, skutki obniżenia górnych stawek podatków kształtują się na poziomie 1.023.668,00 zł” oraz stawek podatku od środków transportowych, cyt.: „z uwagi, że Gmina nie stosuje maksymalnych stawek, wynikających z obwieszczenia MF, skutki obniżenia górnych stawek podatków za okres sprawozdawczy kształtują się na poziomie 586.348,00 zł”. Skład Orzekający wskazuje, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie w drodze uchwały wysokości stawek podatków, w tym od nieruchomości i środków transportowych (odpowiednio art. 5 i art. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.). Powyższy aspekt zarówno planowania jak i wykonania budżetu nie pozostawał zatem w zakresie kompetencji organu wykonawczego.

Komisja Rewizyjna wskazała ponadto, iż cyt.: „W dniu 13 czerwca 2022 roku Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę Nr 526/LXIV/22 w sprawie likwidacji zakładu budżetowego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej z powodu nieprawidłowo prowadzonej gospodarki finansowej

(...), braku prawidłowego nadzoru kierownika jednostki oraz burmistrza. Komisja Rewizyjna wskazała, że kilkumilionowe zobowiązania wymagalne z tytułu nieopłacenia składek społecznych, zaliczek na podatek dochodowy, umów zawartych z kontrahentami oraz innych zobowiązań przejął Urząd Miasta Milanówka". Jednocześnie zwrócono uwagę, iż cyt.: „Miasto posiada zobowiązania wg tytułów dłużnych na koniec okresu sprawozdawczego kwota zobowiązań Miasta na dzień 31 grudnia 2022 roku wyniosła 29 016 92825 zł co stanowiło 26,68% wykonanych dochodów ogółem. w tym:

- kredyty i pożyczki kwota 29 015 156,05 zł, w tym kwota 1.826.291,10 zł to pożyczki z WFOŚiGW oraz kwota 27.188.864,95 zł to kredyty i obligacje;

- Zobowiązania wymagalne - kwota 1 772,20 zł, w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Miasta wystąpiło zobowiązanie wygalane z tytułu dostaw i usług. Dotyczy faktury PGE ze wskazanym terminem płatności 27.12.2022 r., która wpłynęła do referatu Budżetowego — Księgowego w celu wykonania, po terminie zapłaty tj. w dniu 17.01.2023 r. i w tym samym dniu została zapłacona. Faktura dotyczy zużycia i usługi dystrybucji energii elektrycznej do budynku "Willa Waleria" przy ul. Spacerowej 20, za okres od 25.10.2022 r. do 23.11.2022 r. , fakturę wystawiono dnia 13.12.2022 r. na podstawie Umowy nr. W/365/2022/12300054 z dnia 18.03.2011 r. z ZGKiM (faktura merytorycznie opisana i podpisana została przez referat RGKiM)". Komisja Rewizyjna zwróciła również uwagę na „historię i rozwój zadłużenia Miasta w czasie ostatniej kadencji”, tj. w latach 2018 – 2022.

Skład Orzekający zauważa, iż z przedłożonego przez jednostkę kwartalnego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kw. 2022 r. wynika, iż w stosunku do roku ubiegłego stan zobowiązań ogółem uległ zmniejszeniu o kwotę 6.029.858,45 zł, natomiast w zakresie zobowiązań wymagalnych pozostała do spłaty kwota 1.772,20 zł, stanowiąca zobowiązania wymagalne przejętego zakładu budżetowego. Powyższe zadłużenie (poza zobowiązaniami wymagalnymi) dotyczyło zobowiązań z tytułu zaciągniętych długoterminowych kredytów i pożyczek. Biorąc pod uwagę analizę historii zadłużenia jakiej dokonała Komisja Rewizyjna Skład Orzekający zauważa, iż miało ono tendencję wzrostową w latach 2018 – 2021 (z kwoty 23.787.420,89 zł w 2018 r. do kwoty 35.046.786,70 zł w 2021 r.), natomiast w roku 2022 uległo obniżeniu do poziomu 29.016.928,25 zł, co stanowiło 26.68 % wykonanych dochodów ogółem a zatem miało najniższą wartość w analizowanym przez Komisję okresie. Podkreślenia wymaga również fakt, iż kwestia zadłużenia gminy pozostaje w kompetencji organu stanowiącego, który każdorazowo wyraża zgodę na zaciągnięcie zobowiązania podejmując stosowną uchwałę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje stanowisko, iż w przypadku wniosku o nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytania, 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. Tym samym dołączone do wniosku uzasadnienie powinno pozostawać w logicznym związku z tezą wniosku i odnosić się wyłącznie do wykonania budżetu za 2022 rok, na podstawie przedłożonych przez organ wykonawczy sprawozdań z wykonania budżetu, natomiast sformułowane we wniosku oceny powinny być uzasadnione faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu. W przypadku wniosku o nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok za kluczowe należy uznać wskazanie konkretnych zarzutów, obrazujących nieprawidłowości w wykonaniu uchwalonego przez organ budżetu. Jednocześnie każdy zarzut postawiony organowi wykonawczemu musi być precyzyjny oraz wskazywać naruszony przepis prawa. Analiza przedmiotowego wniosku nie wykazuje wystarczających przesłanek do uznania, że Komisja Rewizyjna dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. Wskazane w opiniowanym dokumencie nieprawidłowości, w ocenie Składu Orzekającego, nie mogą stanowić podstawy do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium. Instytucji absolutorium nie wolno bowiem łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności organu wykonawczego jak tylko z tą, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy. Powyższe oznacza, że o udzieleniu lub odmowie udzielenia 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 – tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia

29.11.2012 r., V SA/Wa 2035/12. Reasumując, absolutorium udzielane jest z tytułu rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu i jako instytucja prawa finansowego nie może służyć ocenie działalności organu wykonawczego na innych płaszczyznach. Wykorzystywanie instytucji absolutorium do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego na podstawie pozamerytorycznych przesłanek pozostaje w sprzeczności z literą prawa. Na niedopuszczalność takiej praktyki wskazuje sądownictwo administracyjne (tak: wyrok NSA 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 tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 270 ust. 4 i art. 271 ustawy o finansach publicznych oraz orzecznictwem sądowym, 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, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych elementach. Wobec powyższego w toku sesji absolutorijnej Rada Miasta Milanówek powinna przede wszystkim umożliwić Burmistrzowi Miasta złożenie wyjaśnień dotyczących sposobu realizacji uchwały budżetowej w 2022 roku, przyczyn i okoliczności powstania rozbieżności pomiędzy planem, a wykonaniem dochodów i wydatków Gminy oraz swobodnie odnieść się do postawionych zarzutów. Na tej podstawie oraz po uwzględnieniu dodatkowych wyjaśnień członków Komisji Rewizyjnej – Rada Gminy powinna dokonać własnej, wnikliwej oceny wykonania budżetu ostatecznie wskazując fakty, które uzna za udowodnione lub nietrafne, dowody na których należy się oprzeć oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej. 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 Burmistrzowi Miasta Milanówka z tytułu wykonania budżetu za 2022 r.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowił jak w sentencji.