Iluzoryczna kontrola

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 26, lipiec 2015 17:42
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2607

Absolutorium w obecnym kształcie przestało pełnić swoją funkcję. Niestety jest bardzo wygodne dla bardzo wielu środowisk. Pod znakiem zapytania stoi zatem zaproponowana w prezydenckiej nowelizacji ustaw samorządowych ograniczenie absolutorium do spraw czysto formalnych i wprowadzenie obok niego instytucji skwitowania jako pełnej merytorycznej oceny wykonywania zadań przez organ wykonawczy.

Zgodnie z założeniami ustrojowymi rada gminy, rada powiatu, czy sejmik województwa mają charakter organów stanowiących i kontrolnych; wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu, czy zarząd województwa – organem wykonawczym. Problem polega na tym, że nie istnieje żaden akt całościowej oceny działania organu wykonawczego przez organ kontrolny. Funkcji tej nie pełni absolutorium – jest ono bowiem udzielane z tytułu wykonania budżetu – i to właściwie bardziej od strony formalnej, niż merytorycznej. Ogólne zasady budżetu mówią bowiem, że strona dochodowa stanowi jedynie prognozę, a strona wydatkowa – nieprzekraczalny limit. O ile zatem dochody nie odbiegają jakoś znacząco od budżetu, nigdzie nie przekroczone zostały limity wydatków i nie wytworzono deficytu na działalności bieżącej to budżet został wykonany właściwie. Wydawałoby się, że organ stanowiący może dokonać szerszej oceny – tyle że na przeszkodzie temu stoi obowiązek zasięgnięcia opinii regionalnej izby obrachunkowej zarówno co do sprawozdania z wykonania budżetu, jak i wniosku w sprawie absolutorium. Opinia jak to opinia – teoretycznie można jej nie uwzględnić. Tyle że w orzecznictwie sądowym dominuje linia orzecznicza dobrze scharakteryzowana przez cytat z wyroku WSA w Gdańsku: *„Opinia {RIO] jest obiektywnym stanowiskiem fachowego organu oceniającego sprawozdanie organu wykonawczego z wykonania budżetu. Z tego też względu organy niefachowe, takie jak rada miejska, czy jej organ wewnętrzny – komisja rewizyjna, powinny brać pod uwagę opinię składu orzekającego RIO w kwestii wykonania budżetu oraz opinię w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium. Nie oznacza to, że organy te muszą w pełni podzielać wnioski zawarte w opiniach regionalnych izb obrachunkowych, powinny jednak ustosunkować się do tych wniosków - nie mogą one przejść nad nimi do porządku dziennego."*

W praktyce oznacza to tyle, że próba nieudzielenia absolutorium przy odmiennej opinii RIO prowadzi do uchylenia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. I w tym momencie kończy się wierzchnia rola organu stanowiącego i kontrolnego. Wszelkie racje przemawiają zatem za wprowadzeniem takiego rozwiązania, w którym organ stanowiący będzie miał prawo pełnej oceny działalności organu wykonawczego, zwłaszcza w odniesieniu do wykonywania uchwał rady – nawet jeśli nie będzie się to wiązało z jakimikolwiek prawnymi konsekwencjami. Taki właśnie charakter ma mieć skwitowanie zaproponowane w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

Jak wynika z głosów na rozpatrującej projekt podkomisji rozwiązanie to budzi głosy sprzeciwu. Nie jest to zbyt zaskakujące – nowe rozwiązanie narusza bowiem interesy dwóch silnych grup.

Z punktu widzenia regionalnych izb obrachunkowych obecne rozwiązanie jest bardzo korzystne. Pełnią bowiem rolę szarej eminencji, która w praktyce decyduje o tym jakie rozstrzygnięcia będą podejmowane, a nie ponosi za nie właściwie żadnej odpowiedzialności. Formalnie wiążące stanowisko podejmują bowiem organy stanowiące.

Z punktu widzenia organów wykonawczych – podlegających procedurze absolutoryjnej – obecne jej ukształtowanie jest bardzo wygodne. O ile bowiem nie popełnią jakichś wyjątkowo rażących błędów w toku realizacji budżetu, to mają gwarancję, że włos im z głowy nie spadnie. Nawet wówczas, gdy

Phoca PDF

wszystkie inne uchwały podejmowane przez organ stanowiący będą ignorować.

Czy zatem posłom starczy odwagi by wreszcie przywrócić rozsądek w procedurze oceny działalności organów wykonawczych?

Grzegorz P. Kubalski

Phoca PDF