

Uchwała nr VI/59/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 czerwca 2023 r.

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Lubawce w sprawie nieudzielenia
absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka za 2022 rok**

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668 i z 2023 r. poz. 803) i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Arkadiusz Babczuk — przewodniczący,
- 2) Joanna Stylska — członek,
- 3) Elżbieta Piekarska — członek,

wydaje opinię negatywną

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Lubawce w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka za 2022 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 2 czerwca 2022 roku wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Lubawce w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka za 2022 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został w wyniku rozpatrzenia:

- sprawozdania finansowego za 2022 rok,
- sprawozdania z wykonania budżetu za 2022 rok wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu,
- informacji o stanie mienia komunalnego.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Lubawce zauważyła, że „Realizacja dochodów i wydatków w 2022 r. była zgodna z uchwałą budżetową i jej kolejnymi zmianami realizowanymi w trakcie roku sprawozdawczego”. Ponadto Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Lubawce wskazała, że „Burmistrz Miasta Lubawka realizując zadania związane z wykonaniem budżetu kierował się zasadą celowości i legalności w gospodarowaniu środkami publicznymi”. Pomimo tego Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Lubawce sformułowała wniosek o nieudzielenie Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium za 2022 rok z uwagi na sformułowane następujące zarzuty:

- niegospodarność, brak sumienności w wykonywaniu zadań, w szczególności zwrot dofinansowania do projektu wodno-kanalizacyjnego w Chełmsku Śląskim oraz Miskowicach,
- okłamanie radnych w sprawie zapłaty opłaty za nienasadenie drzew na polanie przy figurze św. Floriana,
- niepodłączenie systemów solarnych i fotowoltaicznych na świetlicy w Miskowicach oraz szkole podstawowej w Miskowicach.

Do powyższych zarzutów odniosła się Burmistrz Lubawki w piśmie z dnia 12 czerwca 2023 r., w którym wskazała, że:

1. W budżecie roku 2022 nie było zaplanowanych dochodów i wydatków z tytułu realizacji zadania określonego przez Komisję Rewizyjną jako projekt wodno-kanalizacyjny w Chełmsku Śląskim i Miskowicach.
2. W budżecie roku 2022 nie było zaplanowanych dochodów i wydatków z tytułu realizacji zadania dotyczącego podłączenia systemów solarnych i fotowoltaicznych na świetlicy w Miskowicach oraz szkole podstawowej w Miskowicach.
3. Burmistrz zaskarżyła decyzję Starosty Kamiennogórskiego dotyczącą pobrania od Gminy Lubawka opłaty za usunięcie trzech drzew i niezrealizowanie wymaganej kompensaty ekologicznej (nowe nasadzenia nie uzyskały wymaganego obwodu pnia) do SKO w Jeleniej Górze. Burmistrz wystąpiła również o wstrzymanie wykonalności tej decyzji. Zajęcie komornicze nastąpiło jednak przed wydaniem

postanowienia WSA we Wrocławiu w materii wstrzymania wykonalności zaskarżonej decyzji. W związku z tym Burmistrz niezwłocznie wystąpiła do Rady Miejskiej w Lubawce z projektem zmian w budżecie zabezpieczającym stosowne środki na ten cel. Projekt ten w dniu 28 kwietnia 2022 r. nie zyskał aprobaty rady Miejskiej Lubawce. Dopiero na sesji nadzwyczajnej w dniu 4 maja 2022 r. zostały wprowadzone stosowne zmiany w budżecie.

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku zważył, co następuje.

Ocena wykonania budżetu w formie opinii, stanowiącej uzasadnienie wniosku komisji rewizyjnej jest niezbędną przesłanką poprzedzającą postawienie przez komisję rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wniosek komisji powinien pozostawać w logicznym związku z opinią komisji o wykonaniu budżetu. Komisja rewizyjna przy formułowaniu wniosku może korzystać z całego zakresu uprawnień kontrolnych przysługujących radzie, dokonuje oceny wykonania budżetu pod kątem celowości wydatków, gospodarności, a także realizacji uchwał związanych z budżetem gminy. Tak sformułowany wniosek komisji rewizyjnej powinien umożliwić radzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy i w jakim zakresie, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Sformułowane we wniosku oceny powinny być udokumentowane faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu.

Institucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonywaniem budżetu przez organ wykonawczy (wójta, zarząd powiatu, zarząd województwa) i jest wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie. Nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działalności wójta, zarządu powiatu, zarządu województwa, ale musi ściśle odnosić się do wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim nie związanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

W ocenie Składu Orzekającego wniosek sformułowany przez Komisję Rewizyjną nie spełnia powyższych wymogów w pełnym zakresie. Podnoszone przez Komisję Rewizyjną zarzuty nie są związane z wykonywaniem budżetu 2022 r., bowiem środki na realizację projektu wodno-kanalizacyjnego w Chełmsku Śląskim oraz Miskowicach oraz systemów solarnych i fotowoltaicznych na świetlicy w Miskowicach oraz szkole podstawowej w Miskowicach nie zostały ujęte w planie wydatków. Zarzuty te dotyczą ogólnej działalności organu wykonawczego i nie mogą stanowić podstawy nieudzielenia absolutorium. Ponadto zgodnie z art. 256 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, 1725, 1747, 1768, 1964, 2414, z 2023 r. poz. 412, 497, 658, 803) wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię pozytywną o wniosku.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Arkadiusz Babczuk