

**Uchwała nr VII/59/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 20 czerwca 2023 r.**

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lubań w sprawie nieudzielenia  
absolutorium Wójtowi Gminy Lubań 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) Joanna Stylska — przewodnicząca,
- 2) Magdalena Macias — członek,
- 3) Elżbieta Piekarska — członek,

**wydaje opinię pozytywną z uwagami**

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lubań w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań za 2022 rok.

**Uzasadnienie**

Po zapoznaniu się z przekazanym 7 czerwca 2023 roku wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lubań w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań za 2022 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został po rozpatrzeniu:

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

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Lubań po dokonaniu analizy powyższych dokumentów sformułowała wniosek o nieudzielenie Wójtowi Gminy Lubań absolutorium za 2022 rok. Jak wynika z opinii dołączonej do wniosku, Komisja Rewizyjna stwierdziła w badanym zakresie następujące nieprawidłowości.

1. Komisja Rewizyjna zakwestionowała prawidłowość realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi, ul. Jałowcowa w Uniegoszczy – koncepcja” ze względu na zmianę zakresu zadania przez Wójta Gminy Lubań wskutek czego nie wykorzystano wszystkich możliwości wykonania drogi poprzecznej przygotowując dodatkowo projekt ronda na drodze krajowej nr 30 należącej do Skarbu Państwa, co zdaniem Komisji jest niezgodne z ustawą o finansach publicznych i ustawą o drogach publicznych.
2. Komisja Rewizyjna w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadania pn. „Bezpieczniej w Gminie Lubań – budowa oświetlenia ulicznego w Kościelnikach Dolnych, Jałowcu i Radostowie Górnym” polegające na nieterminowym wykonaniu prac, co potwierdzały zapisy w dziennikach budowy oraz brak spójności treści protokołu końcowego odbioru zadania z dnia 21 października 2022 r. ze stanem faktycznym. Ponadto Komisja stwierdziła nieuporządkowanie terenu budowy w miejscowości Kościelniki Dolne, co było jednym z warunków umowy.
3. Komisja Rewizyjna stwierdziła nieprawidłowości przy realizacji zadania pn. „Budowa kanalizacji w okolicy ulicy Granicznej w Uniegoszczy” polegające na bezpodstawnym podpisaniu aneksu do umowy na wykonanie nieprzewidzianych robót, mimo iż umowy dotyczące budowy sieci kanalizacji w okolicy ulicy Granicznej w Uniegoszczy były umowami ryczałtowymi. Ponadto zgodnie z informacją zawartą w sprawozdaniu zadanie zostało wykonane częściowo a jego realizacja miała zostać przeniesiona na rok 2023. Tymczasem ani w wykazie wydatków, które nie wygasają z upływem 2022 roku ani w budżecie 2023 roku wydatki na realizację tego zadania w wysokości 829.496,00 zł nie zostały ujęte.

4. Komisja Rewizyjna wskazała na nierzetelną informację przekazaną przez organ wykonawczy w zakresie realizacji zadania „Budowa sygnalizacji świetlnej wraz z doświetleniem przejścia dla pieszych w miejscowości Kościelniki”. Rada została poinformowana o realizacji zadania w całości, tj. o wykonaniu dokumentacji technicznej oraz przeprowadzeniu prac budowlanych na łączną kwotę 18.450,00 zł. Tymczasem Komisja Rewizyjna stwierdziła, że w ramach zadania została wykonana jedynie dokumentacja techniczna.

5. Komisja Rewizyjna analizując realizację zadania „Wykup sieci wodociągowej” zarzuciła brak przepływu informacji pomiędzy organem wykonawczym a organem uchwałodawczym w związku z przekazaniem Radnym informacji o braku wniosków ze strony mieszkańców o wykup sieci, podczas gdy takie wnioski do Urzędu Gminy wpłynęły. Zadanie pozostało bez efektu rzeczowego.

6. Komisja Rewizyjna wskazała na nieuzasadnione ujęcie w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 r. zadania „Przebudowa dróg gminnych w Nawojowie Śląskim, Nawojowie Łużyckim, Henrykowie Lubańskim, Pisarzowicach i Radostowie Górnym – dokumentacja” ponieważ zadanie to nie było ujęte w budżecie gminy w 2022 r.

7. Komisja Rewizyjna wskazała także na brak kontroli Wójta przy realizacji zadania z zakresu bieżącego utrzymania dróg w związku z podpisywaniem umów ryczałtowych. Zdaniem Komisji nieuzasadnione jest ponadto podpisywanie przez Wójta aneksów do ww. rodzajów umów, co powoduje zwiększenie kosztów zadania. Komisja uznała, że jest to nieuczciwa praktyka wobec oferentów, którzy realnie oceniają koszty związane z wykonaniem danego zadania.

8. Analizując informację o stanie mienia komunalnego Komisja stwierdziła brak informacji o siłowni na powietrzu w Kościelniku, co świadczy, zdaniem Komisji, o braku kontroli Wójta Gminy Lubań nad całokształtem pracy urzędu.

9. Komisja zarzuciła organowi wykonawczemu brak wyjaśnienia w zakresie niezwiększenia w Gminnym Ośrodku Kultury i Sportu w Lubaniu planowanego zatrudnienia. W ocenie Komisji doprowadziło to do zablokowania środków na wynagrodzenia i zrealizowanie ich w wysokości 25% kwoty planowanej. Zdaniem Komisji świadczy to o niegospodarności środkami budżetu.

10. Komisja Rewizyjna zarzuciła organowi wykonawczemu niską realizację dochodów z podatku od środków transportowych, tj. w wysokości 258.432,76 zł, co stanowiło 61,34% kwoty planowanej oraz wystąpienie zaległości podatkowych w wysokości 60.552,81 zł.

11. Komisja wskazała również na nieumiejętne wydatkowanie środków w związku z niską realizacją wydatków w dziale 926, rozdziale 92601, paragrafie 4210 w wysokości 1.887,76 zł co stanowiło 8,32% kwoty planowanej oraz paragrafie 4270 w wysokości 307,50 zł, co stanowiło 2,8% kwoty planowanej.

Komisja Rewizyjna formułując zarzuty wobec organu wykonawczego w zakresie realizacji budżetu w 2022 roku podkreśliła, że podczas posiedzenia, na którym wypracowano wniosek w sprawie absolutorium nieobecni w urzędzie byli Wójt Gminy Lubań, Sekretarz oraz Kierownik Referatu Inwestycji, Rolnictwa i Środowiska, co uniemożliwiło członkom Komisji uzyskanie rzeczowych odpowiedzi.

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku zważył co następuje.

Określając tryb postępowania w sprawie absolutorium, ustawodawca szczególną rolę przyznał komisji rewizyjnej rady gminy. Stosownie bowiem do przepisów art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 i 572) oraz art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.) komisja rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia, opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu i przedstawia organowi stanowiącemu wniosek w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego. Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutorijnym powinno się uzyskać jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obarczyć wójta. Decyzja w

sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonania budżetu (por. np. wyroki NSA Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r. I SA/Po 1522/98). Na szczególną uwagę zasługuje stanowisko NSA Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, wyrażone w wyroku z dnia 2 października 2002 r. (sygn. akt SA/Wr 2250/2002, niepubl.), w którym Sąd podkreślił, iż w przypadku gdy przedmiotem obrad organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu decyzja w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium musi być skutkiem oceny wykonania budżetu. Stąd też brak zastrzeżeń co do wykonania budżetu musi skutkować udzieleniem absolutorium, zaś nieudzielenie absolutorium może wynikać jedynie z negatywnej oceny realizacji budżetu. W sytuacji, w której wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący, nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

Skład Orzekający stwierdził, że nie wszystkie przedstawione w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lubań zarzuty spełniają powyższe wymagania.

Zarzut dotyczący braku przepływu informacji przy realizacji zadania „Wykup sieci wodociągowej” nie jest wynikiem oceny wykonania budżetu w 2022 roku ponieważ wydatki na zadanie nie były planowane w budżecie 2022 roku. Wskazany zarzut powinien być przez Radę Gminy podnoszony na etapie planowania budżetu a nie oceny jego wykonania.

Również zarzut dotyczący braku realizacji planowanego zwiększenia zatrudnienia w Gminnym Ośrodku Kultury i Sportu w Lubaniu jest nieuzasadniony w procedurze absolutoryjnej, ponieważ nie wiąże się z realizacją dochodów lub wydatków zaplanowanych w budżecie gminy w 2022 roku. Za politykę kadrową samorządowej instytucji kultury odpowiada dyrektor tej jednostki. Organ wykonawczy zobowiązany jest przy tym jedynie do prawidłowego przekazania do instytucji kultury dotacji w wysokości zaplanowanej w budżecie gminy.

Skład Orzekający zwraca ponadto uwagę, że Komisja Rewizyjna, formułując zastrzeżenia dotyczące wykonania budżetu za 2022 rok nie wykazała w sposób jednoznaczny zawinienia organu wykonawczego przy realizacji poszczególnych zadań. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej negatywnej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami. Wskazuje się zatem na potrzebę uzupełnienia poszczególnych zarzutów w trakcie sesji absolutoryjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił wydać opinię pozytywną z uwagami o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lubań w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań za 2022 rok.

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.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

Joanna Stylska