



Uchwała Nr 4200/I/137/2022

I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 21 czerwca 2022 r.

w sprawie: zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny

Na podstawie art. 13 pkt 8, art. 19 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) – I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący: Tadeusz Stawowczyk

Członkowie: Krystyna Zawiaślak

Bernadeta Dziedziak

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Łęczyny za 2021 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po zapoznaniu się z pismem podpisanym przez Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny z dnia 10 czerwca 2022 roku, zawierającym w końcowej części wyniki dwóch głosowań Komisji w przedmiocie wniosku w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta Łęczyny za 2021 rok, które wpłynęło do Izby w dniu 15 czerwca 2022 roku wraz z pismem przewodnim Przewodniczącej Rady Miasta Łęczyny nr SO.0012.0018.2022, SO.KW.0198.2022 z dnia 10 czerwca 2022 r., miał poważne wątpliwości co do tego, czy przedłożone materiały spełniają wymogi wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, stosownie do regulacji zawartej w art. 270 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Z dokumentów skierowanych do

Izby wynika bowiem, że Komisja Rewizyjna Rady Miasta Łęczyny debatowała nad sprawozdaniem z wykonania budżetu w dniach 25 kwietnia, 9 maja oraz 6 czerwca 2022 r. i na tym ostatnim posiedzeniu, tj. w dniu 6 czerwca br., odbyło się głosowanie nad przyjęciem treści wniosku Komisji dot. absolutorium. Biorąc pod uwagę powyższe, formalny wniosek skierowany do Regionalnej Izby Obrachunkowej powinien więc nosić datę 6 czerwca 2022 r. i mieć formę uchwały Komisji. Jak już wyżej wskazano, do Izby skierowano pismo z dnia 10 czerwca 2022 r., dotyczące zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej poddanego pod głosowanie w dniu 6 czerwca 2022 r., natomiast pismo z dnia 10 czerwca 2022 r., stanowi niejako sprawozdanie Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej z prac Komisji w okresie od 25 kwietnia do 6 czerwca 2022 r. Pomimo tych istotnych uchybień formalnych I Skład Orzekający postanowił jednak dokonać wyrażenia stosownej opinii, która jest niezbędna przy przeprowadzaniu tzw. procedury absolutoryjnej.

I Skład Orzekający zważył, co następuje:

Z przedłożonego pisma z dnia 10 czerwca 2022 r. dot. wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Łęczyny z tytułu wykonania budżetu za rok 2021 wynika, że cyt. *„Komisja Rewizyjna Rady Miasta Łęczyny na posiedzeniach w dniach 25 kwietnia, 9 maja, 23 maja i kontynuacja 6 czerwca 2022 r. rozpatrzyła sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu za 2021 rok oraz dokonała oceny informacji o stanie mienia komunalnego”*. Brak natomiast informacji o zapoznaniu się Komisji Rewizyjnej z uchwałą Nr 4200/I/78/2022 I Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Łęczyny sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 r., a jak wskazano wyżej, zapoznanie się z tą opinią jest ustawowym, obligatoryjnym elementem działań związanych z przygotowaniem i sformułowaniem wniosku przez komisję rewizyjną, jak również warunkiem koniecznym w procedurze absolutoryjnej prowadzonej przez organ stanowiący. W treści pisma wskazano ponadto, że *„Komisja zapoznała się również z Uchwałą Nr 160/XI/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Łęczyny sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 r.”*. Skład zwraca uwagę, że przywołana uchwała Kolegium Izby dotyczyła ustalenia budżetu Miasta Łęczyny na 2021 r., a nie jak wskazano w piśmie miała jakoby dotyczyć opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Łęczyny sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 r.

Tym samym Skład stwierdził, że Komisja Rewizyjna nie skonsumowała w pełni dyspozycji wskazanego wyżej przepisu art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych poprzez pominięcie jednego z obligatoryjnych elementów, które są wymagane przy dokonywaniu przez Komisję analizy określonych dokumentów w ramach procedury związanej z zatwierdzaniem wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W dalszej treści pisma, przytoczono szereg danych wynikających ze sprawozdania przedłożonego przez organ wykonawczy. Z materiału przedstawionego I Składowi Orzekającemu nie wynikają natomiast jakiegokolwiek przesłanki uzasadniające sformułowanie przez Komisję Rewizyjną wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Łęczyny. Wręcz przeciwnie, na stronie 5. zawarto m.in. następujące stwierdzenia: *„Po analizie przedłożonych sprawozdań Komisja Rewizyjna*

stwierdza, że gospodarka mieniem komunalnym przebiegała prawidłowo i nie budzi zastrzeżeń” oraz „Komisja Rewizyjna nie wnosi uwag do przedstawionych sprawozdań.” Komisja nie wniosła również żadnych konkretnych zastrzeżeń do wykonania planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu Miasta za 2021 rok. Na posiedzeniu w dniu 6 czerwca 2022 r. Komisja Rewizyjna przeprowadziła dwa głosowania, tj. najpierw w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium – wniosek ten nie uzyskał większości głosów, a następnie także w przeprowadzonym głosowaniu jawnym, Komisja Rewizyjna Rady Miasta Łęczyny większością głosów - 4 głosy „za” i 2 głosy „przeciw”, jedna osoba niegłosująca, przy siedmioosobowym składzie Komisji powołanej uchwałą Nr I/4/18 Rady Miasta Łęczyny z dnia 22 listopada 2018 r. oraz zmianami wprowadzonymi uchwałami: Nr XXI/131/19 z dnia 28 listopada 2019 r., Nr XXXV/216/20 z dnia 24 września 2020 r. oraz Nr XXXV/217/20 z dnia 24 września 2020 r. - przyjęła wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Łęczyny za 2021 rok i skierowała wniosek w sprawie absolutorium do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w terminie zgodnym z art. 270 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

I Skład Orzekający wskazuje, że rola komisji rewizyjnej oraz określenie, jakie czynności ten organ zobowiązany jest wykonać, wynika wprost z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), który stanowi, że *„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”*.

Wniosek komisji rewizyjnej powinien zawierać cechy opinii. Z wniosku powinno jednoznacznie wynikać, czy komisja wnioskuje o udzielenie czy też o nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Wniosek powinien przede wszystkim zawierać uzasadnienie pozostające w logicznym związku z tezą wniosku i odnosić się wyłącznie do wykonania budżetu za 2021 rok, na podstawie przedłożonych przez organ wykonawczy sprawozdań z wykonania 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, np. dotyczących zadań inwestycyjnych. Wniosek komisji rewizyjnej powinien umożliwić radzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie: jaki jest stan planowanych dochodów i wydatków do zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Sformułowane we wniosku oceny powinny być uzasadnione faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu.

W ocenie I Składu Orzekającego, przedłożone do zaopiniowania materiały nie spełniają w pełni wymogów ustawowych, zawierają natomiast szereg informacji zbędnych, zupełnie nie związanych z procedurą absolutorijną, natomiast bardzo poważne wątpliwości budzi forma wniosku absolutorijnego przesłanego do tut. Izby, o czym wspomniano w pierwszej części niniejszego uzasadnienia. Wskazuje się również, że składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych

działając w oparciu o przepis art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) wydają opinie o wnioskach komisji rewizyjnych organów jednostek samorządu terytorialnego sprawie absolutorium, natomiast art. 19 ust. 2 wskazanej wyżej ustawy określa, że do właściwości składów orzekających należy wydawanie opinii w sprawach określonych ustawami. W żadnym wypadku skład orzekający nie może odnosić się do wypowiedzi poszczególnych radnych będącymi członkami komisji rewizyjnej, czy też wydawać jakichkolwiek interpretacji lub ocen na potrzeby Komisji Rewizyjnej. Kwalifikacje członków komisji rewizyjnej powinny pozwalać na fachowe i rzetelne dokonanie powyższych czynności zgodnie z wiedzą i doświadczeniem jej członków, co zresztą powinno być jednym z kryteriów wyboru takich osób do tej komisji.

Przypomina się także, iż w zakresie przedłożonego przez Burmistrza Miasta sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Łęczyny za 2021 rok - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydał uchwałę Nr 4200/I/78/2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r., w której wyraził pozytywną opinię o tym sprawozdaniu. Skład Orzekający wskazuje, iż komisja rewizyjna otrzymuje od organu wykonawczego sprawozdania, a następnie te sprawozdania rozpatruje. W komentarzach dotyczących tego przepisu, przypisuje się temu pojęciu znaczenie potoczne rozumiane, jako rozważenie czegoś, zaznajomienie, przeanalizowanie. Absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady gminy nad działalnością organów wykonujących budżet i w związku z tym, należy przestrzegać szczegółowo określonego trybu postępowania w sprawach absolutorium. Komisja rewizyjna, dokonując zatem oceny wykonania budżetu powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych elementach czy też kwestiach, wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Na ścisły związek instytucji absolutorium z wykonaniem budżetu za dany rok budżetowy wskazuje również treść art. 271 ustawy o finansach publicznych, który zawiera zamkniętą listę dokumentów (o charakterze finansowym i budżetowym), na podstawie których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium. Następnym zaznajomienia się z treścią tych dokumentów powinna być gruntowna analiza i sformułowanie merytorycznej oceny stanowiącej podstawę wniosku w sprawie absolutorium. Skład podkreśla zatem, że jedyną ustawową wskazówką w procesie udzielania lub nieudzielania absolutorium jest wymóg, iż ma ono dotyczyć wyłącznie wykonania budżetu, a więc m. in. wykonania dochodów, przychodów, wydatków oraz rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Konkludując, Skład Orzekający w pełni podziela tezy wynikające z orzecznictwa nadzorczego regionalnych izb obrachunkowych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych (WSA i NSA), w których kwestionuje się inne niż budżetowe przesłanki nieudzielenia absolutorium (zob. wyrok NSA z 12 marca 2015 r., II GSK 231/14, wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2006 r., III SA/Wa3368/05, wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2010 r. I SA/Gd 782/10).

Biorąc pod uwagę powyższe braki formalne i merytoryczne przedłożonego materiału - wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Łęczyny w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Łęczyny za 2021 rok.- zaopiniowano jak w sentencji niniejszej uchwały.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 14 dni** od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący I Składu Orzekającego

Tadeusz Stawowczyk