



Uchwała II/131/2025

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 3 czerwca 2025 roku w sprawie opinii do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Żarnowie o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarnów

Na podstawie art.13 pkt. 8 w związku z art.19 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Łukasz Szczepanik – przewodniczący
2. Bogdan Łągwa – członek
3. Magdalena Budziarek – członek

uchwała, co następuje:

opiniuje się negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Żarnowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarnów z wykonania budżetu za 2024 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający na posiedzeniu w dniu 3 czerwca 2025 roku zbadał:

- Uchwałę nr 1/2025 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Żarnowie w sprawie zaopiniowania budżetu Gminy za 2024 rok oraz wystąpienia w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarnów,
- Opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Żarnowie o wykonaniu budżetu Gminy za 2024 rok.

W wyniku szczegółowej analizy treści przedstawionych dokumentów Skład Orzekający zważył i ustalił, co następuje:

Na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 1465), komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego i występuje do rady gminy, z wnioskiem o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu.

Zgodnie z art. 270 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Finansach

publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1530), komisja rewizyjna przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu.

Wniosek ten, zgodnie z art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, podlega zaopiniowaniu przez skład orzekający w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia (art. 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

W swojej opinii o wykonaniu budżetu Gminy za 2024 r., Komisja Rewizyjna ustaliła m.in. :

- 1) Dochody zaplanowane wynosiły: 50.309.760,04 zł. Wykonanie dochodów: 50.208.381,04 zł. Dochody wykonane zostały w 99,80 %. W tym dochody bieżące zaplanowano w wysokości: 37.604.441,74 zł. Wykonanie dochodów bieżących: 37.539.654,24 zł. Dochody bieżące wykonane zostały w 99,83 %. Dochody majątkowe zaplanowane wynosiły: 12.705.318,30 zł. Wykonanie dochodów majątkowych: 12.668.726,80 zł. Dochody majątkowe wykonane zostały w 99,71 %.
- 2) wydatki zaplanowane wynosiły: 53.044.865,99 zł. Wykonanie wydatków: 49.748.097,60 zł. Wydatki wykonane zostały w 93,78 %. Wydatki bieżące zaplanowane wynosiły: 35.469.876,53 zł. Wykonanie wydatków bieżących: 32.981.428,37 zł. Wydatki bieżące wykonane zostały w 92,98 %. Wydatki majątkowe zaplanowane wynosiły: 17.574.989,46 zł. Wykonanie wydatków majątkowych: 16.766.669,23 zł. Wydatki majątkowe wykonane zostały w 95,40 %.
- 3) Zaplanowane przychody wynosiły 4.335.887,89 zł, wykonano: 8.124.116,78 zł, w tym:
 - z kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych - 2.631.773,38 zł,
 - nadwyżka z lat ubiegłych, pomniejszonej o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 9 ustawy o finansach publicznych - 3.102.207,32 zł;
 - z niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 9 ustawy o finansach publicznych - 81.335.33 zł;
 - z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - 2.208.800,75 zł.
- 4) Plan rozchodów wynosił: 1.600.781,94 zł, wykonanie: 1.600.781,94 zł w tym z tytułu: spłaty kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych - 1.500.781,94 zł, udzielonych pożyczek - 100.000,00 zł;
- 5) Na dzień 31.12.2024 r. stan zadłużenia Gminy Żarnów wynosi:

3.339.792,19 zł.

Komisja Rewizyjna zapoznała się z następującymi dokumentami: sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za 2024 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi (Uchwała Nr 11/65/2025 Składu Orzekającego w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu Burmistrza Miasta i Gminy Żarnów z wykonania budżetu za 2024 rok), sprawozdaniem finansowym za 2024 rok, informacją o stanie mienia komunalnego wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.,

Komisja Rewizyjna do powyższych danych nie zgłosiła uwag.

Z końcowej części opinii wynika, jasno wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Żarnowie wykonanie budżetu Gminy za 2024 rok opiniuje pozytywnie. Tożsama teza została sformułowana w § 1 Uchwały nr 1/2025 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Żarnowie w sprawie zaopiniowania budżetu Gminy za 2024 rok oraz wystąpienia w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarnów zgodnie z którym: *Komisja Rewizyjna opiniuje pozytywnie wykonanie budżetu Gminy za 2024 rok. Opinia Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Żarnowie o wykonaniu budżetu stanowi załącznik do niniejszej uchwały*

Komisja Rewizyjna pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Gminy za 2024 rok oraz sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Żarnów.

Skład Orzekający stwierdza, że w postępowaniu absolutoryjnym, którego elementem jest wyrażenie przez komisję rewizyjną opinii dotyczącej wykonania budżetu, istotne znaczenie ma nie tylko ustalenie poziomu realizacji dochodów i wydatków, ale także przyczyn rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem oraz rozważenie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, (podobnie: NSA w Poznaniu w wyroku z dnia 29 października 1998 r., I SA/Po 1522/98, Współnota 1999/28/26).

Na gruncie obowiązującego prawa, absolutorium jest instytucją o ograniczonym (bardzo wąskim) przedmiotowo zakresie. Dotyczy, bowiem merytorycznej oceny przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie wykonania budżetu tej jednostki. Absolutorium nie powinno jednak być instytucją wykorzystywaną dla oceny szeroko rozumianej działalności organu wykonawczego. Na niedopuszczalność takiej praktyki wielokrotnie wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny, podkreślając, że absolutorium, jako instytucja prawa budżetowego (a obecnie prawa finansów publicznych) nie może być wyrazem niezadowolenia rady z innej aniżeli

finansowa działalność jej organu wykonawczego (wyrok NSA z 17 lutego 1994r., sygn. akt SA/Gdl679/93; wyrok NSA z 10 czerwca 1998r. sygn. Akt I S.A/Po 624/98; wyrok NSA z 14 stycznia 2002r. sygn. Akt I S.A./Po 1606/01; wyrok NSA z 20 grudnia 2002r. sygn. akt SA/Bk 1049/01; wyrok NSA z 20 listopada 2002r. sygn. akt I S.A./Gd 1348/02). Nieudzielenie absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) z innych przyczyn niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie przepisów ustawowych.

W piśmiennictwie na temat absolutorium przyjmuje się, że ocena wykonania budżetu gminy dokonana przez komisję rewizyjną, a następnie przez radę, powinna być przeprowadzona w oparciu o analizę sprawozdań statystycznych (typu Rb), sprawozdania opisowego organu wykonawczego, sprawozdania finansowego oraz wyników całorocznej pracy opiniodawczej i kontrolnej komisji rewizyjnej, jak i innych komisji oraz na podstawie wyników kontroli organów kontroli zewnętrznej. Powyższe ustalenia wynikające z wymienionych dokumentów winny mieć odzwierciedlenie zarówno w opinii komisji rewizyjnej o wykonaniu budżetu, jak i w dyskusji przeprowadzonej na sesji absolutorijnej rady gminy.

Nie można, zatem tych zadań wykonać analizując wyłącznie roczne sprawozdanie z wykonania budżetu czy sprawozdanie finansowe, ponieważ na podstawie tych dokumentów będą uchwycone jedynie różnice planu i wykonania budżetu. Na tej podstawie nie sposób również ocenić, jaki wpływ na takie, a nie inne wykonanie budżetu miał organ wykonawczy i czy winą za owe rozbieżności można obciążyć wyłącznie ten organ. Stanowisko takie wyraził NSA w/w wyroku z 10 czerwca 1998 r., stwierdzając, iż „W procesie absolutorium mamy, zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet”.

Dokonanie oceny wykonania budżetu w formie opinii komisji rewizyjnej o tym wykonaniu, w dalszej części procedury absolutorijnej, jest niezbędną przesłanką, poprzedzającą postawienie wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego przez komisję rewizyjną, organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej, która to wymieniony wniosek komisji rewizyjnej opiniuje w ciągu 14 dni od daty wpływu do niej tego wniosku.

W przedmiotowej sprawie Komisja Rewizyjna, wprowadzie wymieniła istotne elementy związane z wykonaniem budżetu przez Burmistrza Miasta i Gminy Żarnów w 2024 roku, ale nie wskazała przesłanek nieudzielenia absolutorium. W ocenie Składu Orzekającego odpowiednia konkluzja musi być

zgodna z poczynionymi przez komisje ustaleniami, nie może być wyłącznie skutkiem oderwanego od oceny wykonania budżetu głosowania.

Komisja rewizyjna formułując wniosek powinna go uzasadnić, a samo uzasadnienie powinno obrazować sposób dochodzenia komisji do przedstawionej tezy we wniosku. Powinna wskazać, co zbadano i w jakim zakresie. Ocena ta powinna uwzględniać kryterium legalności, rzetelności, celowości i gospodarności oraz odnosić się do przestrzegania przepisów w zakresie zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych. Treść wniosku komisji rewizyjnej musi być konsekwencją opinii komisji, tj. powinien pozostawać z nią w ścisłym związku. Tym samym nielogicznym będzie wniosek o nieudzielenie absolutorium, kiedy z treści uzasadnienia opinii z wykonania budżetu wynika charakter pozytywny. Podobnie należy oceniać sytuację odwrotną.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający uznał, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Żytnie formułując wniosek absolutoryjny nie wykazała podstaw do nieudzielenia absolutorium.

Analiza wniosku sformułowanego przez Komisję Rewizyjną daje podstawy do stwierdzenia, iż Komisja Rewizyjna nie wykazała merytorycznych przesłanek podjęcia rozstrzygnięcia, czym naruszono art. 270 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Uwzględniając powyższe orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od opinii Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Izby.