



WÓJT GMINY LUBAŃ

ul. Dąbrowskiego 18, 59-800 Lubań

tel. 75 646 59 20, fax 75 612 68 50

e-mail: info@luban.ug.gov.pl

www.luban.ug.gov.pl

GON.0007.3.2020.AP/1

Lubań, dnia 31.08.2020 r.



5 . 4 6 4 . 3 9 9 5

**Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu
Zespół Zamiejscowy w Jeleniej Górze
ul. Jasna 11
58-500 Jelenia Góra**

INFORMACJA – ZASTRZEŻENIA

do uchwały Nr XXIX/168/2020

Rady Gminy Lubań

z dnia 25 sierpnia 2020 r.

w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy Lubań absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019

W dniu 25 sierpnia 2020 r. Rada Gminy Lubań podjęła uchwałę Nr XXIX/168/2020 w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy Lubań absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019. Zgodnie z treścią § 1 uchwały, nie udziela się Wójtowi Gminy Lubań absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019.

W związku z powyższym uprzejmie proszę o uwzględnienie mojego stanowiska podczas badania ważności uchwały.

W części dotyczącej pkt 6a) porządku obrad tj. rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Lubań za 2019 rok, odczytana została przez Skarbnika Gminy Lubań opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu (opinia pozytywna).

Drugim punktem rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu było przedstawienie opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lubań. Opinia następującej treści: „*Komisja Rewizyjna Rady Gminy Lubań przedłożone przez Wójta Gminy Lubań sprawozdanie z wykonania budżetu gminy opiniuje pozytywnie, jednakże poziom wykonania wydatków pod względem legalności, celowości i gospodarności opiniuje negatywnie.*” Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej nie uzasadniła natomiast powodu negatywnego zaopiniowania poziomu wykonania wydatków pod względem legalności, celowości i gospodarności.

Następnie odczytano opinie pozostałych, stałych Komisji Rady Gminy Lubań, które przedstawiały się następująco:

- Komisja Budżetu i Finansów wydała opinię pozytywną (3 głosy „za”, 0 głosów „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”),
- Komisja Oświaty, Kultury i Sportu wydała opinię pozytywną (2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”),
- Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie wypracowała opinii z uwagi na „zróżnicowaną” liczbę głosów „za” i „przeciw” przyjęciu sprawozdania z wykonania budżetu,
- Komisja Rolnictwa i Infrastruktury Społeczno – Gospodarczej wydała opinię pozytywną (2 głosy „za”, 0 głosów „przeciw” i 1 głos „wstrzymujący się”).

Kolejnym punktem rozpatrzenia sprawozdania było wystąpienie indywidualne radnych. Radny Kazimierz Cwynar zabrał głos wnosząc jedynie o pozytywne zaopiniowanie przedmiotowego dokumentu. Z uwagi na brak chętnych do wystąpienia indywidualnego, Przewodnicząca Rady Gminy zamknęła dyskusję i przystąpiła do głosowania nad przyjęciem sprawozdania z wykonania budżetu. W wyniku głosowania 8 głosów „przeciw”, 7 głosów „za”, 0 „wstrzymujących się” sprawozdanie nie zostało przyjęte. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że Rada Gminy Lubań nie rozpatrywała i nie zatwierdzała sprawozdania finansowego. Tym samym naruszony został art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), zgodnie z którym „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.” Z uwagi na przesunięte terminy wynikające z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, sprawozdanie finansowe jednostki za rok 2019 przedłożone zostało organowi stanowiącemu z zachowaniem terminu. Natomiast organ stanowiący w dniu Sesji ograniczył się jedynie do głosowania nad „rozpatrzeniem” sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019 (pkt 6a) porządku obrad). Sprawozdanie finansowe jednostki za rok 2019 nie było zatem przedmiotem obrad.

Literatura przedmiotu – Komentarz do ustawy o finansach publicznych Joanna M. Salachna (red.), Klaudia Stelmaszczyk, Marcin Tyniewicki, mówi że: „Zarówno z formalno – prawnego, jak i merytorycznego punktu widzenia uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego musi zostać podjęta przed uchwałą w przedmiocie absolutorium, choć obydwa akty mogą oczywiście być datowane z tym samym dniem.”

W części dotyczącej udzielenia Wójtowi Gminy Lubań absolutorium Przewodnicząca Rady poprosiła o przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium. Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej odczytała wniosek o nieudzielenie Wójtowi Gminy Lubań absolutorium, po czym Przewodnicząca Rady Gminy udzieliła głosu radnemu Kazimierzowi Cwynar, który już wcześniej prosił o zabranie głosu. Radny odczytał przygotowane stanowisko i zawnioskował o udzielenie Wójtowi Gminy Lubań absolutorium.

Następnie Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej odczytała opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie Wójtowi Gminy Lubań absolutorium (opinia pozytywna). Przewodnicząca Rady Gminy nie otworzyła jednak dyskusji

dotyczącej udzielenia Wójtowi Gminy Lubań absolutorium. Głos chciał zabrać radny Krzysztof Klimczyk, jednak Przewodnicząca Rady nie udzieliła go, w wyniku czego zarządziła głosowanie nad udzieleniem Wójtowi Gminy Lubań absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019. W wyniku głosowania 8 głosów „przeciw”, 7 głosów „za”, 0 głosów „wstrzymujących się”, Wójtowi Gminy Lubań nie udzielono absolutorium.

W ocenie tutejszego organu uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań za 2019 rok została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 730) oraz art. 270 ust. 4 i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym. Podkreślić przy tym należy, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutorijnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnienie przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonywania 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).

Ponadto tutejszy organ dostrzegł sprzeczność między stanowiskami wypracowanymi na Komisjach Rady Gminy w okresie wcześniejszym w kwestii wykonania budżetu za rok 2019, prezentowanymi na sesji absolutorijnej w postaci pozytywnych opinii o wykonaniu budżetu za rok 2019, a wynikami głosowania. Niezwykle istotny jest także fakt, że radni głosujący na przedmiotowej sesji „przeciw” tj. Małgorzata Jańczak, Aleksandra Łasica, Teresa Trefler, Andrzej Usyk, Krzysztof Miazga, Adrian Ziola, Ryszard Leszczyński i Józef Maciejko, są członkami i przewodniczącymi Stałych Komisji Rady Gminy Lubań. A więc ci sami Radni na poszczególnych Komisjach głosowali w większości „za” wydając tym samym pozytywne opinie, a na Sesji zagłosowali „przeciw”. Skład Komisji Rady Gminy Lubań przedstawia się następująco:

1) Komisja Budżetu i Finansów:

Adrian Ziola – Przewodniczący
Teresa Trefler
Krzysztof Miazga
Aleksandra Łasica

2) Komisja Rolnictwa i Infrastruktury Społeczno – Gospodarczej:

Aleksandra Łasica – Przewodniczący

Józef Maciejko
Andrzej Usyk
Aleksandra Chomicz

3) Komisja Oświaty, Kultury i Sportu:

Ryszard Leszczyński – Przewodniczący
Adrian Ziola

4) Komisja Rewizyjna:

Małgorzata Jańczak – Przewodniczący
Ryszard Leszczyński
Andrzej Usyk
Bartosz Szydłak
Leszek Woźniak

5) Komisja Skarg, Wniosków i Petycji:

Małgorzata Jańczak – Przewodniczący
Józef Maciejko
Aleksandra Łasica
Bartosz Szydłak
Leszek Woźniak.

Jak wspomniano wyżej Rada Gminy w ogóle nie rozpatrywała i tym samym nie zatwierdziła sprawozdania finansowego Gminy Lubań. Natomiast „rozpatrując” sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 r. nie zatwierdziła go mimo, że nie stwierdzono w nich uchybień formalnych. Uznać zatem należałoby, że Rada Gminy naruszyła art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) nie wywiązując się z obowiązku nałożonego przez ten przepis. Zatwierdzenie tych sprawozdań nie przesądza w kwestii absolutorium lecz wskazuje, że informacje i dane w nich zawarte są zgodne ze stanem faktycznym oraz korespondują między sobą, dając właściwy obraz stanu finansów gminy i realizacji planów dochodów i wydatków budżetowych, a także przychodów i rozchodów budżetu gminy.

Nie wykazano więc, że budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części, nie dokonano kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu, nie podejmowano przy tym próby dokonania oceny przyczyn, które miały wpływ na takie, a nie inne wykonanie budżetu. Rada Gminy nie dokonała oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, mającej na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym budżetem, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym i uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w uzasadnieniu Uchwały nr 97/2018 z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Jemielno o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r., podkreśliło że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres, co potwierdza ustalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej.

Kolegium Izby we Wrocławiu w pełni podzieliło zarówno stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie, zajęte w wyroku z dnia 26 października 2000 r. (sygn. akt II SA/Kr 1696/2000), w którym Sąd wskazał, iż kolegium regionalnej izby obrachunkowej, poddając badaniu nadzorcemu uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium, winno wyjaśnić, czy uchwała w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego została podjęta na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkie przyczyny powodujące różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania. Kolegium Izby we Wrocławiu w pełni podzieliło także stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

Rada jednostki samorządu terytorialnego, dokonując zatem oceny wykonania budżetu, powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach, wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 marca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95, LEX nr 79742, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05, pub. baza orzeczeń NSA i WSA).

W ramach funkcji politycznych budżetu gminy można także wskazać na tzw. funkcję prawną. Uchwała budżetowa rady gminy (będąca źródłem prawa lokalnego) zatwierdza granice przede wszystkim wydatków gminy, w sposób wiążący władzę wykonawczą. W ten sposób wyznaczone przez radę gminy granice liczbowe wydatków budżetowych stają się granicami prawnymi działalności zarządu. Za liczbami tychże wydatków budżetowych kryją się określone nakazy

zrealizowania zadań ważnych dla społeczności lokalnych, których autorem jest rada gminy, a wykonawcą zarząd gminy. Przekroczenie granic wyznaczonych wydatków przez zarząd gminy musi pociągać za sobą skutki prawne z zakresu odpowiedzialności politycznej (nieudzielenie zarządowi absolutorium, odwołanie zarządu gminy przez radę) czy też zastosowanie sankcji przewidzianych prawem budżetowym, karnym, cywilnym, administracyjnym czy też prawem pracy (por. wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 1996 r., sygn. akt I SA/Po 1091/96, OwSS 1997/1/25).

Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że uchwała Nr XXIX/168/2020 Rady Gminy Lubań z dnia 25 sierpnia 2020 r. nie zawiera uzasadnienia. W przesłanym radnym projekcie przedmiotowa uchwała zawierała projekt uzasadnienia, po czym w dniu 28 sierpnia 2020 r. Przewodnicząca Rady Gminy Lubań podjęła decyzję o nie sporządzaniu uzasadnienia.

Choć przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych normujące zagadnienia związane z podejmowaniem uchwał w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium, nie formułują wprost obowiązku uzasadniania przez radę gminy tego rodzaju uchwał, to nie sposób uznać aby rada gminy, realizując ww. kompetencję była niczym nieskrępowana i mogła wykorzystywać instytucję absolutorium dla wójta wyłącznie jako instrument stricte polityczny.

W demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem akceptowana samowolna, arbitralna decyzja organów publicznych, niepodporządkowana celom tego porządku i wartościom, którym ma służyć władza publiczna. Reguła ta należy do samej istoty zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Z tej też zasady możliwe jest wyprowadzenie obowiązku sporządzania przez organy władzy publicznej uzasadnień swoich rozstrzygnięć w taki sposób, aby możliwe było dokonanie oceny, czy do ich podjęcia doszło w wyniku wszechstronnej i starannej analizy stanu faktycznego i prawnego danej sprawy. Jak się wskazuje w piśmiennictwie, „uzasadnienie każdego aktu administracyjnego jest fundamentalnym wymogiem w państwie opartym na rządach prawa, ponieważ jest to punkt, w którym umiejscawia się kontrola sądowa lub inna. Władza administracyjna musi rozwinać swoją argumentację i dowieść, iż działa w granicach przyznanych jej kompetencji, że z należytych powodów akt dany podjęła, nie działa arbitralnie” (*Wybrane problemy administracji w świetle standardów europejskich* str. 37, *Monografie Kolegium Jagiellońskiego, pod redakcją T. Jasudowicza, ISBN 978-83-65824-21-9, <http://kj.edu.pl/wp-content/uploads/2019/06/Wybrane-problemy-administracji.pdf>*).

Biorąc powyższe pod uwagę, proszę o uwzględnienie mojego stanowiska podczas badania ważności uchwały Nr XXIX/168/2020 Rady Gminy Lubań z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy Lubań absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019.

WÓJT GMINY LUBAŃ

Zbigniew Hercuń

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Pismo sporządziła:
Aneta Pijanowska - Sekretarz
Tel. 75 646 59 28

