



# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, [www.rzeszow.rio.gov.pl](http://www.rzeszow.rio.gov.pl)



**U c h w a ł a Nr 7/49/2022**

**z dnia 1 lipca 2022 r.**

**składu orzekającego**

**Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Rzeszowie**

w sprawie: zaopiniowania wniosku **Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych** o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych z wykonania budżetu gminy za 2021 rok.

Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w osobach:

1. *Hadel Mariusz* - przewodniczący
2. *Piotr Świątek* - członek
3. *Sabina Szalankiewicz* - członek

po rozpatrzeniu wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych w sprawie absolutorium - działając na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. , poz.559)

**p o s t a n a w i a**  
**negatywnie zaopiniować**

wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych z tytułu wykonania budżetu gminy za 2021 r.

## U Z A S A D N I E N I E

W dniu 20 czerwca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynął przesłany drogą elektroniczną przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych, celem zaopiniowania, wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2021 rok. Natomiast w dniu 21 czerwca br. Przewodniczący Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych przesłał wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych z prośbą o jego zaopiniowanie przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Do wniosku dołączono:

1. protokół z posiedzeń Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych odbytych w dniach 16,17 i 23 maja 2022 r. ,



2. uchwałę Nr 1/2022 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych za 2021 rok wraz z uzasadnieniem i załącznikami oraz listą obecności,
3. uchwałę Nr XIX/266/19 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany składów osobowych stałych komisji Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych.

Natomiast w dniu 27 czerwca 2022 r. przedłożone zostały wyjaśnienia Burmistrza Gminy Ustrzyki Dolne dotyczące zarzutów zawartych w uzasadnieniu do uchwały Nr 1/2022 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych związanych z wykonaniem budżetu Gminy Ustrzyki Dolne za 2021 rok.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art.18a ust.3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz.559), izba opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Zatem wyjaśnienia Burmistrza Gminy Ustrzyki Dolne na etapie opiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej nie były przedmiotem analizy przez Skład Orzekający. Przedmiotowe wyjaśnienia w ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie winny być przedstawione w trakcie posiedzenia Komisji Rewizyjnej oceniającej wykonanie budżetu za rok 2021 jak również podczas sesji absolutoryjnej.

Na wstępie należy wskazać, iż w piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych dotyczącym przedłożenia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ustrzyk Dolnych, wskazano jako wnioskodawcę Komisję Rewizyjną, Skarg i Wniosków Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych. Również w załącznikach Nr 1 i 2 do wniosku została wymieniona ww Komisja. W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, iż Komisja Skarg, Wniosków i Petycji Rady Miejskiej jest odrębną od Komisji Rewizyjnej komisją powołaną przez Radę Miejską w Ustrzykach Dolnych uchwałą z 20 grudnia 2018 roku w sprawie powołania składów osobowych stałych komisji Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych. Natomiast z treści protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 16, 17 i 23 maja 2022 r., uchwały Nr 1/2022 oraz uzasadnienia do niej wynika, że to Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych pracowała nad opinią w sprawie wykonania budżetu Gminy Ustrzyki Dolna za rok 2021 oraz sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Ustrzyki Dolne, co skład orzekający przyjął przy opiniowaniu przedmiotowego wniosku.

Skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po zapoznaniu się z przedmiotowym wnioskiem ustalił, co następuje:

Z przedłożonych dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna na posiedzeniach odbytych w dniach 16, 17 i 23 maja 2022 roku rozpatrzyła:

- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Ustrzyki Dolne za 2021 rok wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu,
- sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego samorządowych instytucji kultury,
- informację o stanie mienia Gminy Ustrzyki Dolne,
- sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego, w tym:
  - bilans z wykonania budżetu Gminy Ustrzyki Dolne,
  - bilans jednostki budżetowej,
  - łączny rachunek zysków i strat jednostki,
  - łączne zestawienie zmian w funduszu jednostki,
  - informację dodatkową do sprawozdania finansowego.



W dalszej części Komisja Rewizyjna wskazała na nieprawidłowości w wykonaniu budżetu. Ostatecznie na podstawie dokonanych kontroli, analiz i wyczerpujących wyjaśnień złożonych przez Skarbnika Gminy, negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu i podjęła uchwałę Nr 1/2022 z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Ustrzyki Dolne z wykonania budżetu za 2021 rok.

W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, że w uzasadnieniu do uchwały Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 15 czerwca br. (str.4) zapisano: „Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych przyjęła wniosek w głosowaniu jawnym, w obecności 5 członków Komisji następującym stosunkiem głosów:

- za wnioskiem - głosów 2,
- przeciw wnioskowi - głosów 1,
- wstrzymujących się - głosów 1.”

Skład orzekający przyjął, że w głosowaniu nad wnioskiem o nieudzielenie absolutorium na ogólną liczbę 5 członków Komisji Rewizyjnej, uczestniczyło 4 członków Komisji. Powyższe znajduje potwierdzenie w przeprowadzonym głosowaniu oraz liście obecności.

Po zapoznaniu się i przeanalizowaniu przedmiotowych dokumentów Komisja Rewizyjna stwierdziła, że:

1. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Ustrzyki Dolne za rok 2021 zostało przedstawione Radzie Miejskiej w Ustrzykach Dolnych zarządzeniem Nr 26/III/2022 z dnia 30 marca 2022 r.
2. W trakcie roku budżetowego, budżet Gminy zwiększył się po stronie dochodów o kwotę 19.347.713,81 zł, po stronie wydatków o kwotę 24.347.713,81 zł a planowany deficyt uległ zwiększeniu o kwotę 5.000.000,00 zł.
3. Planowany budżet po uwzględnieniu zmian wprowadzonych w trakcie roku, po stronie dochodów wyniósł 116.568.955,81 zł, natomiast po stronie wydatków 127.768.955,81 zł.
4. Planowany deficyt budżetu wynosił 6.200.000,00 zł, natomiast rok 2021 zakończył się wyższym deficytem budżetowym w wysokości 11.200.000,00 zł.
5. Dochody budżetu zostały wykonane na poziomie 97% i zamknęły się kwotą 113.435.301,50 zł, przy czym dochody bieżące zostały zrealizowane w 100% kwotą 94.567.219,29 zł, natomiast dochody majątkowe wykonano na poziomie 85% kwotą 18.868.082,21 zł.
6. Wykonane wydatki budżetu wyniosły na koniec 2021 roku łącznie 104.069.836,09 zł, co stanowi 81,00% planu rocznego. Wydatki bieżące zostały wykonane na poziomie 94,00% planu i zamknęły się kwotą 86.759.538,70 zł, natomiast wydatki majątkowe wyniosły 17.310.297,39 zł, co stanowi 49,00% planu rocznego.
7. Wykonane wydatki inwestycyjne w stosunku do wydatków ogółem w roku 2021 wyniosły 11,50%.
8. Przychody budżetu Gminy za rok 2021 zostały wykonane w wysokości 9.373.448,53 zł, co stanowi 73,00% wykonania planu. Przychody w wysokości 3.053.825,04 zł pochodziły z wolnych środków z lat ubiegłych. Gmina Ustrzyki Dolne zaciągnęła w roku 2021 kredyt bankowy w wysokości 4.200.000,00 zł.
9. Na koniec roku zadłużenie Gminy Ustrzyki Dolne wyniosło 21.904.310,00 zł, co stanowi 19,31% w stosunku do wykonanych dochodów ogółem. W stosunku do ubiegłego roku zadłużenie zmniejszyło się o kwotę 2.574.484,00 zł. W roku budżetowym 2020 zadłużenie Gminy Ustrzyki Dolne na koniec roku wyniosło 19.329.826,00 zł – 20,39% w stosunku do wykonanych dochodów ogółem.



W tym miejscu Skład Orzekający **zwraca uwagę**, iż w pkt 4 uzasadnienia wniosku, Komisja wskazała, że „planowany deficyt budżetu wynosił 6.200,000,00 zł, natomiast rok 2021 zakończył się wyższym deficytem budżetowym – w wysokości 11.200.000,00”. Natomiast w pkt 9 uzasadnienia wskazała, że zadłużenie Gminy Ustrzyki Dolne ”w stosunku do roku ubiegłego zmniejszyło się o kwotę 2.574.484,00 zł”. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Ustrzyki Dolne za rok 2021 zostało przedstawione Radzie Miejskiej w Ustrzykach Dolnych oraz do zaopiniowania Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie. Z przedłożonego sprawozdania, wynika, że uchwałą budżetową na rok 2021 deficyt budżetowy został zaplanowany w wysokości 6.200.000,00 zł a w wyniku wprowadzonych w trakcie roku budżetowego zmian został ustalony na kwotę 11.200.000,00 zł. Rok 2021 zamknął się zaś nadwyżką budżetową w wysokości 9.365.465,41 zł (str.2 sprawozdania). Natomiast zadłużenie Gminy w stosunku do roku ubiegłego **zwiększyło** się o kwotę 2.574.484,00 zł ( str. 7 części opisowej sprawozdania). Skład Orzekający w dniu 20 kwietnia br. zaopiniował pozytywnie z uwagami przedmiotowe sprawozdanie.

W dalszej części uzasadnienia Komisja Rewizyjna wskazała na nieprawidłowości związane z wykonaniem budżetu w roku 2021.

Komisja Rewizyjna przeanalizowała wydatki w dziale 926-Kultura fizyczna, rozdział 92601-Obiekty sportowe, paragraf 6050-Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Zgodnie z uchwałą budżetową na rok 2021, zabezpieczono ww podziałkach klasyfikacji budżetowej środki w wysokości 200.000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadania związanego z poprawą oferty Ośrodka Sportu i Rekreacji (siłownia, fitness). Burmistrz Gminy pismem z dnia 18 stycznia 2021 roku przekazał plan finansowy dla jednostki OSiR, informując o planie wydatków. Ponadto poinformował, że upoważnia Dyrektora jednostki budżetowej do dokonywania przeniesień planowanych wydatków w ramach działów klasyfikacji budżetowej, za wyjątkiem wydatków majątkowych. W ocenie Komisji Rewizyjnej, Ośrodek Sportu i Rekreacji bez zabezpieczenia środków w uchwale budżetowej na rok 2021, złożyło do Centrum Usług Wspólnych w Ustrzykach Dolnych wniosek o wszczęcie postępowania dotyczącego wykonania „Zielonego Labiryntu” przy Hali Sportowej w Ustrzykach Dolnych, której koszt wyniósł 63.700,00 zł. Komisja Rewizyjna wskazała również, że zamiast wydatkowania środków finansowych na poprawę oferty OSiR (siłownia i fitness) przeznaczone zostały na:

- 1) Ciągnik - 44.624,40 zł
- 2) Kosiarka - 4.920,00 zł
- 3) Montaż instalacji elektrycznej AGRIO-1648,59 zł,
- 4) Pług do śniegu AGRIO-4.029,48,00 zł,
- 5) Koło podporowe z obejmą-2.966,00 zł,
- 6) Wyposażenie „Sali Zabaw przy Hali Sportowej-75.000,00 zł.

Komisja stwierdziła, że z zestawienia analitycznego obrotów dotyczących paragrafu 6050 za okres od 01.01.2021 r. do 31.12.2021 r. wydatkowana kwota to 199.538,47 zł. Powyższa kwota wynika także ze sprawozdania Rb-28s z wykonania planu wydatków budżetowych. Natomiast Komisja wskazała, iż przedmiotowa sprawa została odmiennie przedstawiona w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Ustrzyki Dolne za 2021 rok przedłożonym Radzie Miejskiej w Ustrzykach Dolnych przez Burmistrza Gminy. Ponadto Komisja wskazała, iż Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych uchwałą Nr XLVIII/629/21 z dnia 10 grudnia 2021 r. dokonała zmian na paragrafie 6050 zabezpieczając w ramach „Poprawy oferty OSiR”, kwotę 75.000,00 zł na salę zabaw. Jednocześnie Dyrektor OSiR został



poinformowany o zmianie planu finansowego na rok 2021. Z informacji, które posiada Komisja Rewizyjna wynika, że postępowanie dotyczące: "Dostawa i montaż wyposażenia Sali zabaw dla OSiR w budynku Hali Sportowej" zostało opublikowane w dniu 01.12.2021 r. , zbieranie ofert zakończone w dniu 09.12.2021 r. i w tym dniu nastąpiło ich otwarcie czyli bez zabezpieczenia środków w budżecie Gminy na rok 2021 r. Następnie 10 grudnia 2021 r. ogłoszono wyniki przeprowadzonego postępowania. Komisja Rewizyjna zauważa, że sesja Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych, na której podjęto uchwałę w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie Gminy na rok 2021, rozpoczęła się 10 grudnia 2021 o godzinie 10.00. Tego też dnia została podpisana umowa na "Dostawę i montaż wyposażenia Sali zabaw dla OSiR w budynku Hali Sportowej". Zgodnie natomiast z treścią paragrafu 5 pkt 3 umowy: „Zamawiający zobowiązany jest do zapłaty za przedmiot zamówienia, przelewem w terminie 14 dni od daty wykonania usługi i prawidłowo wystawionej faktury VAT”. Pomimo tego postanowienia i protokołu odbioru przedmiotu umowy (06.01.2022 r.), wystawiona fakturę FS 101/12/2021 i dokonano zapłaty w roku 2021.

Ponadto Komisja Rewizyjna stwierdziła, iż podejmowane przez Radę Miejską uchwały, Burmistrz zgodnie z dyspozycją art.90 ust.1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym powinien przekazywać w nieprzekraczalnym terminie 7 dni do organów nadzoru, w tym w zakresie spraw finansowych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie. Z informacji, które Komisja Rewizyjna posiada, Burmistrz nie zawsze wykonywał te czynności zgodnie z powołanymi powyżej przepisami ustawy. Natomiast jako przykład przekroczenia terminu, Komisja wskazała na zarządzenie Nr 46/XII/21 z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie Gminy na rok 2021, które wpłynęło do RIO w Rzeszowie w dniu 21 stycznia 2022 r. a więc bez zachowania ww terminu. Powyższe zarządzenie zgodnie z jego treścią zostało wydane i podpisane w dniu 31 grudnia 2021 r. Natomiast Burmistrz Gminy podpisem elektronicznym kwalifikowanym podpisał przedmiotowe zarządzenie w dniu 13 stycznia 2022 r., które na BIP Ustrzyki Dolne opublikowane zostało w dniu 14 stycznia 2022 r.

W świetle powyższego, Komisja Rewizyjna zauważa, że mogło dojść do popełnienia przez Burmistrza Gminy Ustrzyki Dolne przestępstwa poświadczenia nieprawdy w zakresie wydanego zarządzenia.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej dokonując oceny przedmiotowego wniosku zważył, co następuje:

Określając tryb postępowania w sprawie absolutorium, ustawodawca szczególną rolę przyznał komisji rewizyjnej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie bowiem do przepisów art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022, poz. 559) oraz art. 270 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021, poz. 305), komisja rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej, o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia komunalnego, opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje do organu stanowiącego z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślić więc należy, że instytucja absolutorium jest ściśle związana z kontrolą wykonania budżetu przez organ wykonawczy. Opiniując wykonanie budżetu przez organ wykonawczy komisja rewizyjna powinna przeanalizować w szczególności realizację dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu, przestrzeganie zasad gospodarki finansowej, zaciąganie zobowiązań, zaciąganie kredytów i pożyczek, udzielanie poręczeń i gwarancji oraz przestrzeganie przepisów dotyczących



rachunkowości i dyscypliny finansów publicznych. Ta ocena działalności organu wykonawczego ma na celu ustalenie czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem. Uchwała budżetowa organu stanowiącego zatwierdza bowiem granicę dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący organ wykonawczy. Ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, do uzyskania których organ wykonawczy powinien dążyć i które to wielkości może przekroczyć bez zgody rady gminy. Nie oznacza to jednak, że ma bezwzględny obowiązek osiągnięcia wskazanej w uchwale wysokości dochodów, bo mogą wystąpić sytuacje, że ich niewykonanie spowodowane będzie czynnikami zewnętrznymi, na które organ wykonawczy nie miał większego wpływu. Planowane przez radę gminy kwoty wydatków budżetowych są natomiast wielkościami maksymalnymi (górnymi granicami) nakładów na poszczególne cele (zadania). Kwoty wydatków budżetowych są wiążące dla burmistrza jako wykonawcy budżetu, chyba że zostanie uruchomiona procedura dokonania zmian w budżecie. Prawidłowa gospodarka finansami komunalnymi to taka, która zgodna jest z prawem, celowa i rzetelna. O celach gospodarki finansowej przesądza w stopniu przeważającym rada gminy w uchwale budżetowej. Organ wykonawczy natomiast odpowiada za zgodne z prawem, oszczędne, celowe i rzetelne wydatkowanie środków finansowych.

Zgodnie z przepisem art. 18a ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Opinia Składu Orzekającego regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium stanowi ocenę zgodności z obowiązującymi przepisami wniosku wydanego przez organ kontrolny rady gminy. Jak wyżej wskazano, przepisy ustawy o finansach publicznych w art.270 ust.2 określają zakres badania przedmiotowego dokonywanego przez komisję rewizyjną. Jednocześnie art.18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że absolutorium udziela się z tytułu wykonania budżetu. W związku z tym wniosek w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego musi opierać się na kryterium, jakim jest wykonanie budżetu. Skład Orzekający ocenia natomiast wniosek komisji zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym.

Zadaniem Składu Orzekającego jest więc wydanie opinii obejmującej przede wszystkim ocenę powiązania treści wniosku Komisji Rewizyjnej z dokonanymi przez nią ustaleniami dotyczącymi wykonywania budżetu przez Burmistrza Gminy.

Skład Orzekający opiniując wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Ustrzyki Dolne stwierdził, że Komisja Rewizyjna nie dokonała oceny wykonania budżetu określonej przepisami prawa. Podnoszona w uzasadnieniu wniosku o nieudzielenie absolutorium kwestia dotycząca realizacji zadania pn: „Poprawa oferty OSiR (siłownia, fitness)” wprawdzie związana jest z wykonaniem budżetu ale nie można obciążyć organu wykonawczego – Burmistrza Gminy Ustrzyki Dolne za zaistniałe okoliczności. Natomiast zagadnienie dotyczące przesyłania przez Burmistrza Gminy uchwał i zarządzeń do organu nadzoru – Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, po upływie terminu określonego przepisem art. 90 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy spraw nie związanych z wykonywaniem budżetu i nie może stanowić o jego ocenie.

Z treści przedłożonych dokumentów wynika, że przed wypracowaniem opinii dotyczącej wykonania budżetu za 2021 rok, Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych rozpatrzyła sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia komunalnego. Zakres prac Komisji jest zatem zgodny z wymogami



określonymi w art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W pierwszej części uzasadnienia uchwały Nr 1/2022, Komisja Rewizyjna na podstawie przedstawionych dokumentów odniosła się do zakresu wykonanych dochodów, w tym bieżących i majątkowych, wykonanych wydatków budżetu w tym bieżących i majątkowych, przychodów budżetu, zadłużenia Gminy (pkt 1 do 9 opinii komisji) jak również bilansu z wykonania budżetu oraz informacji o stanie mienia komunalnego. Wszelkich wyjaśnień dotyczących budżetu udzieliła Komisji Pani Ewa Kaczmarek-Elmerych, Skarbnik Gminy. Burmistrz Gminy Ustrzyki Dolne był nieobecny na posiedzeniach Komisji.

Natomiast w podsumowaniu uzasadnienia uchwały, Komisja Rewizyjna wskazała na nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu za rok 2022, które przy uwzględnieniu dokonanych kontroli, analiz i wyjaśnień Skarbnika Gminy, stanowiły podstawę do negatywnego zaopiniowania budżetu Gminy za 2021 rok i podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Gminy z tego tytułu. W ocenie Składu Orzekającego zarzut dotyczący realizacji wydatku inwestycyjnego jednostki budżetowej: "Poprawa oferty OSiR (siłownia, fitness) wprowadzie związany jest z wykonywaniem budżetu ale za zaistniałe okoliczności nie można obciążyć Burmistrza Gminy jako organu wykonawczego. Z uchwały budżetowej na rok 2021 wynika bowiem, że Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych zabezpieczyła w budżecie Gminy, w dziale 926-Kultura fizyczna, rozdział 92601-Obiekty sportowe, w paragrafie 6050-Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych kwotę 200.000,00 zł dla OSiR na poprawę jego oferty (siłownia, fitness). Następnie uchwałą z 29 stycznia 2021 r. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych zwiększyła ww podziałkach klasyfikacji budżetowej na przedmiotowe zadanie, wydatki o kwotę 16,000,00 zł. Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28s za IV kwartały 2021, plan w dziale 926, rozdziale 92601, paragrafie 6050 wynosił 216.000,00 zł a wykonanie stanowiło kwotę 215.528,47 zł. Powyższe kwoty zostały również wykazane w przedłożonym przez Burmistrza Gminy sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Ustrzyki Dolne za rok 2021 Radzie Miejskiej w Ustrzykach Dolnych oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie. Z powyższego wynika zatem, że środki finansowe na realizację tego zadania zostały zabezpieczone w budżecie Gminy na rok 2021 i nie wystąpiło przekroczenie ich wykonania. Ponadto jak wynika z ustaleń Komisji Rewizyjnej to Burmistrz Gminy przekazał plan finansowy dla jednostki budżetowej OSiR, informując o wysokości planu wydatków, jak również upoważnił Dyrektora jednostki budżetowej do dokonywania przeniesień planowanych wydatków w ramach działów klasyfikacji budżetowej, za wyjątkiem wydatków majątkowych. Biorąc natomiast pod uwagę rozwiązania prawne obowiązujące w Gminie Ustrzyki Dolne (uchwała Nr III/29/18 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 26 listopada 2018 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Centrum Usług Wspólnych oraz nadania jej statutu oraz uchwała Nr XLII/550/21 Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 29 czerwca 2021 zmieniająca uchwałę Nr III/29/18 z dnia 26 listopada 2018 r.), Centrum Usług Wspólnych w Ustrzykach Dolnych jako jednostka organizacyjna Gminy Ustrzyki Dolne działająca w formie jednostki budżetowej prowadzi obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną jednostek organizacyjnych Gminy, w tym OSiR w Ustrzykach Dolnych. Wobec powyższego Dyrektor OSiR wystąpił do CUW z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania w sprawie zamówień publicznych w ramach środków zabezpieczonych na realizację ujętego w budżecie Gminy zadania. Natomiast drugi zarzut Komisji Rewizyjnej dotyczył przekazywania uchwał Rady Miejskiej i zarządzeń do organu nadzoru - Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, po upływie 7 dniowego terminu wynikającego z dyspozycji art. 90 ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz.559). Komisja stwierdziła, że z posiadanych informacji wynika, iż Burmistrz Ustrzyk Dolnych nie zawsze wykonywał te czynności zgodnie



z powołanym powyżej przepisem ustawy o samorządzie gminnym. Jako przykład wskazała zarządzenie Nr 46/XII/21 z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie dokonania zmian w budżecie Gminy na rok 2021, które do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęło w dniu 21 stycznia 2022 r. tj. po upływie terminu wynikającego z art.90 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z przepisem art. 90 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia. W myśl natomiast art. 90 ust.2 ustawy Wójt przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust.1 uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej. Siedmiodniowy termin do przedłożenia odpowiednio wojewodzie albo regionalnej izbie obrachunkowej uchwał rady gminy oraz zarządzeń wójta oraz termin dwudniowy na przedłożenie aktu ustanawiającego przepisy porządkowe są terminami instrukcyjnymi i uchybienie im nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych. Zwłoka w przedłożeniu uchwały lub zarządzenia powoduje natomiast wydłużenie okresu, co do oceny aktu przez organ nadzoru.

Uwzględniając powołane regulacje prawne, powyższy zarzut w ocenie Składu Orzekającego nie jest związany z wykonywaniem budżetu.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie jak wyżej podkreślił, podstawą rozstrzygnięcia kwestii absolutorium dla organu wykonawczego powinna stanowić ocena wykonania budżetu. Uchwała Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych z dnia 15 czerwca br. negatywnie opiniująca realizację budżetu gminy za rok 2021 oraz formułująca wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Ustrzyki Dolne z tytułu wykonania budżetu Gminy za rok 2021, została podjęta w oparciu o dwa zarzuty. W ocenie Składu Orzekającego nie mogły jednak stanowić podstawy tak sformułowanego wniosku i negatywnej oceny wykonania budżetu. Skład Orzekający na podstawie przedłożonych dokumentów stwierdził, iż Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych oceniając wykonanie budżetu za rok 2021 nie wykazała nieprawidłowości zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej budżetu oraz nie sformułowała zarzutów, co do stopnia realizacji wydatków budżetu gminy. W ocenie Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie aby można mówić o zaistnieniu merytorycznej podstawy do nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu, należałoby stwierdzić, że istnieją rozbieżności pomiędzy budżetem planowanym a wykonanym oraz musiałyby istnieć w danym stanie faktycznym takie okoliczności, które pozwalałyby za powstałe rozbieżności obciążyć organ wykonawczy - Burmistrza Gminy Ustrzyki Dolne. Takiej oceny w zakresie wykonania budżetu Gminy za rok 2021 Komisja Rewizyjna nie dokonała. Ponadto obowiązkiem Komisji Rewizyjnej jest sformułowanie jednoznacznej opinii dotyczącej wykonania budżetu gminy. Opinia nie może być wyinterpretowywana z dokonanych przez komisję ustaleń. Innymi słowy, Komisja Rewizyjna powinna dokonać jasnej oceny realizacji budżetu, wskazując, iż wykonanie budżetu opiniuje pozytywnie, negatywnie czy np. pozytywnie z uwagami. Odpowiednia konkluzja musi być zgodna z poczynionymi ustaleniami przez komisję, nie może być wyłącznie skutkiem oderwanego od oceny wykonania budżetu głosowania. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, gdy komisja rewizyjna wskazuje organowi wykonawczemu różne uchybienia w zakresie wykonywania budżetu, jednocześnie bez żadnego wyjaśnienia opiniuje wykonanie budżetu pozytywnie, a także sytuacja, która w ocenie Składu Orzekającego występuje w przedmiotowej sprawie, iż bez wykazania nieprawidłowości w zakresie realizacji budżetu, wydaje opinię negatywną.



Reasumując, należy podkreślić, że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której burmistrz ponosi odpowiedzialność. W procesie absolutoryjnym należy uzyskać bowiem odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym czy winę za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. Formułując zatem wniosek w sprawie nie udzielenia absolutorium, należy wykazać i uzasadnić, że w związku z niewykonywaniem zadań gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego. Żadne bowiem inne aspekty działalności Burmistrza, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być brane przy absolutorium pod uwagę. Powyższe wynika z utrwalonej linii orzecznictwa NSA (np. wyrok z dnia 10.06.1988 r. I SA/Po 624/98, wyrok z dnia 29.10.1998 r., I SA/Po 1522/98).

Skład Orzekający podkreśla, że wniosek Komisji Rewizyjnej powinien zawierać uzasadnienie pozostające w związku z tezą zawartą we wniosku i odnoszące się wyłącznie do wykonania budżetu za rok poprzedni.

Natomiast podstawą negatywnej oceny wykonania budżetu oraz wystąpienia z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy był zarzut nie związany z wykonywaniem budżetu oraz zarzut związany z jego wykonywaniem ale w ocenie Składu Orzekającego za zaistniałą sytuację nie można obciążyć organu wykonawczego - Burmistrza Gminy Ustrzyki Dolne.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowił wydać negatywną opinię o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy Ustrzyki Dolne z tytułu wykonania budżetu za rok 2021.

#### **Pouczenie:**

Od niniejszej opinii służy odwołanie do Kolegium Izby, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Ustrzykach Dolnych x1
2. Burmistrz Gminy Ustrzyki Dolne x1
3. aa

PRZEWODNICZĄCY  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO  
*Mariusz HADEL*  
mgr Mariusz HADEL



