

Uchwała Nr V/158/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 8 lipca 2021 roku

**w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kluki o
nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Kluki za 2020 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Krzysztof Kozik - przewodniczący
2. Tomasz Karwicki - członek
3. Anna Adamczewska - członek

uchwała, co następuje:

Opiniuje negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kluki o nieudzielenie absolutorium dla Wójta Gminy za 2020 rok z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kluki z dnia 14 czerwca 2021 roku w sprawie nie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kluki za 2020 rok wraz z wnioskiem Komisji w sprawie nie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kluki za 2020 rok z tytułu wykonania budżetu, opinią Komisji Rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu Gminy Kluki za 2020 i protokołem nr 16/2020 z XVI posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytego w dniu 14 czerwca 2021 r. z dołączoną listą obecności na tymże posiedzeniu (nieodpowiednio podpisane powyższe dokumenty wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 21 czerwca 2021 r.).

Na podstawie przedłożonych dokumentów, Skład Orzekający ustalił, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy Kluki rozpatrzyła sprawozdanie finansowe Gminy za 2020 rok, sprawozdanie Wójta Gminy Kluki z wykonania budżetu Gminy za 2020 rok wraz z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o tym sprawozdaniu, jak również informację o stanie mienia komunalnego Gminy na dzień 31 grudnia 2020 roku.

Zgodnie z przedłożoną opinią Komisji Rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu Gminy Kluki za 2020 na posiedzeniach w dniach 27 kwietnia i 14 czerwca 2021 roku Komisja Rewizyjna dokonała, w oparciu o wyżej wskazane dokumenty, kontroli wielkości i poziomu wykonanych dochodów oraz zrealizowanych wydatków budżetu, w tym bieżących oraz majątkowych. Następnie Komisja zbadała osiągnięty na koniec badanego okresu sprawozdawczego wynik budżetu, wskazując, że mimo planowanego deficytu w wysokości

992.067,60 zł, budżet zamknął się nadwyżką budżetową w wysokości 278.559,85 zł. Komisja wskazała, iż budżet był realizowany zgodnie z podjętymi uchwałami Rady Gminy i zarządzeniami Wójta. Dalej Komisja stwierdziła, że Pani Wójt w większości wywiązała się z zaplanowanych zadań inwestycyjnych i zrealizowała je w takim zakresie jak zaplanowała to Rada Gminy. Po przeanalizowaniu budżetu Komisja zauważyła, że sprawozdanie pod względem formalno-rachunkowym zawierało sporo wątpliwości, które zostały ujęte i poprawione w korekcie między innymi po zapytaniach Przewodniczącej Komisji Budżetu. Komisja zwróciła uwagę, że *w połowie roku budżetowego wprowadzono na wniosek Wójta zadanie budowa drogi w miejscowości Strzyżewice, które jednak z powodu wniosku, który zakwestionowała regionalna dyrekcja ochrony środowiska, a zadanie nie zostało wykonane, zadanie to znacząco wpłynęło na niższe wykonanie budżetu Gminy i dodatkowo spowodowało utratę dotacji na ten cel z funduszu Solidarnościowego Gminy Kleszczów.* Wskazane argumenty nie przekonały Komisji Rewizyjnej do pozytywnego zaopiniowania wykonania budżetu Gminy za 2020 rok. Dalej Komisja stwierdziła, że mając powyższe na uwadze Komisja Rewizyjna wyraziła negatywną opinię o realizacji budżetu Gminy Kluki za 2020 rok i postanawia wystąpić z wnioskiem do Rady Gminy o nie udzielenie absolutorium Wójtowi. Podczas głosowania za pozytywną opinią o realizacji budżetu Gminy Kluki za 2020 rok jeden członek był przeciw, a dwóch wstrzymało się od głosu, w związku z czym opinia jest negatywna.

Przekazany do Regionalnej Izby Obrachunkowej protokół nr 16/2020 z XVI posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytego w dniu 14 czerwca 2021 r. wskazuje, że po przyjęciu porządku obrad Komisja i po otrzymaniu od Skarbnika Gminy sprawozdania finansowego Gminy Kluki za 2020 rok zajęto się kolejnym punktem obrad – uchwałą Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kluki. Zapoznano się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, która stwierdziła, że budżet pod względem formalno-rachunkowym został wykonany prawidłowo. Komisja po przeanalizowaniu sprawozdania, również przychyliła się do tej opinii, jednakże zauważyła, że sprawozdanie zawierało sporo wątpliwości, które zostały ujęte i poprawione w korekcie między innymi po zapytaniach Przewodniczącej Komisji Budżetu. *Komisja zwróciła uwagę, że w połowie roku budżetowego wprowadzono na wniosek Wójta zadanie budowa drogi w miejscowości Strzyżewice, które jednak z powodu wniosku, który zawierał dane które zakwestionowała regionalna dyrekcja ochrony środowiska, zadanie nie zostało wykonane, zadanie to znacząco wpłynęło na niższe wykonanie budżetu Gminy i dodatkowo spowodowało utratę dotacji na ten cel z funduszu Solidarnościowego Gminy Kleszczów. Komisja zwróciła uwagę, że pod koniec roku budżetowego ponownie przełożono zadania budowy odnawialnych źródeł energii na kolejny rok budżetowy.*

Skład Orzekający wskazuje, że budżet jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jako plan finansowy może ulegać w trakcie roku budżetowego zmianom dokonywanym przez organy gminy na podstawie regulacji wynikających m.in. z art. 233 pkt 3, art. 240 ust. 2, art. 257 i art. 258 ustawy o finansach publicznych. Sposób wykonywania budżetu regulują obowiązujące przepisy np. art. 254 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu Orzekającego

przywołane ramy prawne powinny być podstawą oceny absolutoryjnej wykonania budżetu dokonywanej przez organ stanowiący względem organu wykonawczego. Przedstawione wyżej normatywne rozumienie absolutorium z tytułu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych zapadających na skutek skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w przedmiocie uchwał absolutoryjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się m.in., że: ustalone w budżecie kwoty dochodów stanowią prognozę ich wielkości, kwoty wydatków są zaś górnymi granicami nakładów na poszczególne cele, nie oznacza to jednak, że przewidziane kwoty wydatków na konkretne zadania mają charakter bezwzględny, nie mogą być one traktowane jako cel sam w sobie; biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, że wójt (burmistrz, prezydent) odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie; na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwymi do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań; dokonując oceny wykonania budżetu rada powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnoszący się do budżetu jako całości, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 roku sygn. III SA/Wa 3368/05 i z dnia 12 listopada 2007 roku sygn. V SA/Wa 2258/07, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 roku sygn. I SA/Po 1053/08, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 października 2010 roku sygn. I SA/Gd 782/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 października 2013 roku sygn. I SA/Ke 554/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 roku sygn. I SA/Kr 1690/14, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2015 roku, sygn. II GSK 231/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 listopada 2016 roku sygn. I SA/Lu 874/16).

Przenosząc powyższe wzorce na grunt rozpatrywanej sprawy Skład Orzekający zauważa, że dokonana przez Komisję Rewizyjną ocena wykonania budżetu Gminy za 2020 rok, wyrażona w przedłożonych dokumentach, w szczególności w opinii Komisji Rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu Gminy Kluki za 2020 i protokole nr 16/2020 z XVI posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytego w dniu 14 czerwca 2021 r. nie odnosi się do całości jego wykonania. Ocena ta koncentruje się jedynie na lakonicznej ocenie braku realizacji zadania budowa drogi w miejscowości Strzyżewice, bez wskazania czy za powyższe odpowiedzialność ponosi Wójt Gminy. Dodatkowo Skład Orzekający wskazuje, że w budżecie Gminy Kluki na 2020 r. znajdowały się dwa zadania dotyczące budowy drogi w tejże miejscowości. Zgodnie ze sprawozdaniem wydatki na zadanie „Budowa drogi gminnej nr 101152E w Strzyżewicach od km 0+318,94 do km 0+969,84 –II etap” zostały zrealizowane w 96,80%, nie zrealizowano wydatków na zadanie pn. „Budowa drogi gminnej nr 101152E w Strzyżewicach od km 0+969, 84-1+444,60 –III etap”. Nieprecyzyjne określenie niezrealizowanego zadania może wprowadzać w błąd. Nadto wskazać należy, że zawarta w protokole uwaga dotycząca przełożenia zadania budowy odnawialnych źródeł energii na kolejny rok budżetowy nie jest

związana z oceną wykonania budżetu przez organ wykonawczy, dotyczy bowiem zakresu wyłącznej kompetencji i działania Rady Gminy.

Zdaniem Składu Orzekającego w procesie udzielania absolutorium dokując oceny wykonania budżetu Komisja Rewizyjna powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych. Komisja Rewizyjna, mimo zbadania ogólnego wykonania poziomu dochodów i wydatków, nie oceniła go. Prognozowane na 2020 rok dochody Gminy Kluki zostały wykonane w wysokości 21.951.159,09 zł, co stanowi 97,30% planu. Wydatki zrealizowano w kwocie 21.672.599,24 zł, czyli na poziomie 92,02% ustalonego planu. Budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 278.559,85 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 992.067,60 zł. dochody bieżące wykonano w wysokości 20.797.089,50 zł, a wydatki bieżące wykonane zostały na poziomie 19.512.775,66 zł. Należy zauważyć, że na koniec 2020 roku osiągnięto nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (nadwyżkę operacyjną) w kwocie 1.284.313,84 zł. Z kolei dochody majątkowe zrealizowano na poziomie 1.154.069,59 zł, wykonując 72,67% planu. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 2.159.823,58 zł, tj. na poziomie 72,84% planu. Odnosząc się do poziomu wykonania wydatków majątkowych, Skład Orzekający zwraca uwagę, że w budżecie Gminy Kluki na 2020 rok, poza zadaniem pn.: „Budowa drogi gminnej nr 101152E w Strzyżewicach od km 0+969, 84-1+444,60 –III etap”, zawarto łącznie czterdzieści sześć, których wykonanie, zgodnie z przedłożonymi dokumentami, pod względem rzeczowym nie zostało poddane ocenie Komisji. W związku z tym, Skład Orzekający podkreśla, że dokonując oceny wykonania wydatków majątkowych Komisja powinna odnieść się do całokształtu, tj. poziomu realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych znajdujących się w budżecie 2020 roku, a nie koncentrować się na wybranym zadaniu. Nadto Komisja wskazała, że brak realizacji zadania budowa drogi w miejscowości Strzyżewice wpłynęło na niższe wykonanie budżetu Gminy. Tymczasem zadanie to stanowi 0,90% ogółu zaplanowanych na 2020 r. wydatków.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający uznał, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy Kluki formułując ocenę wykonania budżetu nie wykazała i nie uzasadniła nieprawidłowości w wykonaniu budżetu za 2020 rok. Komisja Rewizyjna nie wykazała także, iż nie zrealizowano zadań istotnych dla społeczności, a odpowiedzialność za takowe postępowanie lub zaniechanie można przypisać organowi wykonawczemu.

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

Uwzględniając powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik