



**Uchwała Nr V/149/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**

z dnia 15 września 2020 roku

**w sprawie wyrażenia opinii o uchwale nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej
w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia
absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu
Gminy Krośniewice za 2019 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 8 w zw. z art. 19 ust. 3 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. Tomasz Karwicki - przewodniczący
2. Anna Adamczewska - członek
3. Krzysztof Kozik - członek

uchwała, co następuje:

opiniuje negatywnie uchwałę nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok.

Opinia Składu Orzekającego, wyrażona w sentencji niniejszej uchwały, poprzedzona została analizą:

- uchwały Rady Miejskiej w Krośniewicach w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok wraz ze zmianami budżetu i w budżecie podejmowanymi w trakcie jego wykonywania, przekazanymi do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
- sprawozdania Burmistrza Krośniewic z wykonania budżetu za 2019 rok,
- uchwały Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 7 sierpnia 2020 roku w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Krośniewic za 2019 rok wraz z opinią tejże Komisji o wykonaniu budżetu Gminy za 2019 rok,
- wyciągu z projektu protokołu z XXVII sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku,

- uchwały nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok wraz z uzasadnieniem.

W oparciu przywołane wyżej materiały, stosownie do art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Skład Orzekający sformułował niniejszą opinię, uwzględniając w niej formalne i materialne wymogi, które powinny być spełnione w procedurze udzielania absolutorium organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu wykonania budżetu gminy przez organ stanowiący.

Jak wynika z wyciągu z projektu protokołu pkt 4 porządku obrad XXVII z dnia 28 sierpnia br. sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach - „Podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Krośniewice wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 r.” obejmował następujące etapy: a) rozpatrzenie sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego; b) przedstawienie uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii dotyczącej sprawozdania Burmistrza Krośniewic z wykonania budżetu za 2019 rok; c) opinie komisji stałych; d) dyskusję; e) głosowanie w sprawie podjęcia uchwały. W następnej kolejności pkt 5 porządku obrad - „Podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 r.” przewidywał: a) przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Krośniewic za 2019 rok wraz z opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok; b) przedstawienie uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Krośniewicach w sprawie absolutorium za 2019 rok; c) opinie komisji stałych; d) dyskusję; e) głosowanie w sprawie podjęcia uchwały. W zakresie realizacji ostatniego etapu pkt 5 porządku obrad sesji Rady z dnia 28 sierpnia br. Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok. W rezultacie oddano 3 głosy „za”, 11 głosów „przeciw”, przy braku głosów „wstrzymujących się” (1 radny był nieobecny). Mając na uwadze uzyskany wynik głosowania (bezwzględna liczba głosów ustawowego składu rady przeciw projektowi uchwały), Przewodniczący Rady Miejskiej w Krośniewicach początkowo stwierdził, że Rada Miejska nie udzieliła absolutorium, jednakże w związku z opinią obsługi prawnej, iż nie doszło do rozstrzygnięcia kwestii absolutorium i nie podjęto uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, Przewodniczący Rady ostatecznie stwierdził, że uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie została podjęta i zamknął pkt 5 porządku obrad. Po zrealizowaniu pkt 6 obrad i przerwie, Przewodniczący Rady Miejskiej oznajmił, że uchwała w sprawie absolutorium nie została podjęta, w związku z tym Klub Radnych Przyjazna Gmina Krośniewice złożył projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2019 rok wraz z uzasadnieniem. Następnie głosowano wniosek w sprawie dodania do porządku obrad pkt 6a w brzmieniu „Podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania

budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok". Zmiana porządku obrad została przyjęta stosunkiem głosów 11 „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się” (4 radnych nieobecnych). Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok. Uchwała została podjęta 11 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się” (4 radnych nieobecnych). Konsekwencją przeprowadzonego głosowania było sformułowanie uchwały nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok.

W odniesieniu do wymogów formalno-prawnych powyższej procedury zdaniem Składu Orzekającego brak jest podstaw prawnych, aby ponownie przeprowadzić głosowanie w sprawie absolutorium. Wskazać należy, że zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami) nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z: 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) sprawozdaniem finansowym; 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268; 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2; 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego; 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej. Jak stanowi art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713) uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy Skład Orzekający podkreśla, że w pkt 5 porządku obrad sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok. Projekt ten nie uzyskał ustawowo wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Krośniewicach, który wynosi 15 radnych. W ocenie Składu Orzekającego wobec faktu niepodjęcia przez Radę Miejską w Krośniewicach, w pkt 5 porządku obrad, uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic za 2019 rok, brak jest podstaw prawnych do przeprowadzenia powtórnego głosowania dotyczącego absolutorium (pkt 6a porządku obrad). Tym samym należy uznać, że kwestia absolutorium dla Burmistrza Krośniewic za 2019 rok nie została rozstrzygnięta, natomiast zakończona została procedura absolutoryjna. Skład Orzekający podkreśla, że zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Rada, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrując kwestię absolutorium ma obowiązek zapoznania się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej, jednak nie jest nim związana. Oznacza to, że poddany pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, powinien być wynikiem prac organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu, skonkretyzowanym w toku sesji.

W odniesieniu do przesłanek materialno-prawnych nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic, Skład Orzekający wskazuje, że według art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy

o samorządzie gminnym rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podjęcie uchwały w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu przynależy do wyłącznej kompetencji rady gminy (która podejmuje uchwały na sesjach - art. 20 ust. 1 wyżej wskazanej ustawy). 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. Zdaniem Składu Orzekającego przywołane ramy prawne powinny być podstawą oceny absolutoryjnej wykonania budżetu dokonywanej przez organ stanowiący względem organu wykonawczego. Podkreślenia przy tym wymaga, że w procedurze absolutoryjnej nie jest wystarczające ogólne przywołanie kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) do wykonywania budżetu i wynikającej stąd odpowiedzialności organu wykonawczego. Z uwagi na istotę i znaczenie instytucji absolutorium konieczne jest ustalenie, czy ewentualne różnice między budżetem uchwalonym a wykonanym wynikają z obiektywnych czynników, czy też ich źródłem są działania bądź zaniechania, za które odpowiedzialność można przypisać organowi wykonawczemu. Na etapie uchwalania budżetu nie można bowiem przewidzieć wszystkich uwarunkowań wpływających na ostateczny kształt zakładanego i wykonanego planu finansowego.

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. Sądy w swoich orzeczeniach wskazują w szczególności, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym wykonaniem planów budżetowych, a także czy odpowiedzialnością za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet. Sądy podkreślają też 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).

Odnosząc powyższe wzorce do przeprowadzonej przez Radę Miejską w Krośniewicach procedury absolutoryjnej skutkującej nieudzieleniem absolutorium Burmistrzowi Krośniewic, Skład Orzekający podnosi, że w uzasadnieniu do uchwały nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok wskazano następujące uwagi:

1. Niedochowanie należytej staranności w egzekwowaniu należności wymagalnych Gminy, co oznacza rezygnację z realizacji części budżetu gminy,
2. Niewystarczające i nieskuteczne podejmowanie działań przez Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej w celu odzyskania należności,
3. Niepozyskanie dochodów ze sprzedaży działek i budynków,
4. Wydatkowanie na realizację programów wieloletnich środków na poziomie 66,66% planu,
5. Niezrealizowanie zadania inwestycyjnego pn. „Budowa targowiska »Mój Rynek« w Krośniewicach” (plan 1.620.000,00 zł, wykonanie 32.707,91 zł, co stanowi 2,02% planu),
6. Wykonanie zadania inwestycyjnego pn. „Wykup gruntów, wykonanie dokumentacji technicznych pod budowę i przebudowę ulic i dróg gminnych” na kwotę 119.166,05 zł tj. na poziomie 67,67% planu wynoszącego 176.105,00 zł, co rzutować będzie na dalsze prowadzenie inwestycji i możliwość skutecznego aplikowania o środki UE,
7. Naruszenie zasady gospodarności i oszczędności przy zawieraniu i aneksowaniu umowy z Union 4Future Sp. z o.o. w przedmiocie „prac związanych z kontrolą finansową jednostek organizacyjnych Gminy” oraz zawarcia w dniu 14 lutego 2019 roku umowy z Union 4Future Sp. z o.o. w przedmiocie „przeprowadzenia koordynacji działań inwestycyjnych obecnie prowadzonych w Gminie Krośniewice”,
8. Zawarcie z osobą reprezentującą Union 4Future Sp. z o.o. w dniu 3 stycznia 2019 roku umowy zlecenia w przedmiocie koordynacji projektu „Edukacja przedszkolna priorytetem w Gminie Krośniewice”,
9. Odebranie dokumentacji projektowych nieuwzględniających kanałów technologicznych w ramach zadań: „Przebudowa dróg gminnych Nr 102828E ul. Ks. J. Popiełuszki oraz Nr 102829E ul. Moniuszki w Krośniewicach wraz z infrastrukturą” oraz „Przebudowa dróg gminnych Nr 102818E ul. Bema oraz Nr 102819E ul. Wąska z infrastrukturą”, które nie spełniają wymogów ustawowych i na dzień 3 sierpnia 2020 roku nie pozwalają na zrealizowanie tychże zadań,
10. Ponoszenie podwójnych kosztów na obsługę prawną w okresie od stycznia do 18 lutego 2019 roku,

11. Wypowiedzenie pracownikom Urzędu Miejskiego umów o pracę, w tym zwolnienie części z nich z obowiązku świadczenia pracy w okresie wypowiedzenia,
12. Konieczność wypłaty odszkodowania pracownikowi z powodu wadliwego rozwiązania z nim stosunku pracy, co doprowadziło do uszczuplenia środków budżetowych,
13. Wyrażenie zgody na nabycie przez Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. nieruchomości za kwotę 180.000,00 zł bez uprzedniego zlecenia sporządzenia wyceny nieruchomości,
14. Zrealizowanie wydatków na ochronę środowiska na poziomie 35,35% planu (zadanie „Likwidacja wyrobów zawierających azbest z Gminy Krośniewice w 2019 roku”; plan 45.000,00 zł, wykonanie 15.906,35 zł),
15. Dokonanie zmiany w budżecie Gminy Krośniewice zarządzeniem nr 56/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 roku polegającej na zmniejszeniu rezerwy ogólnej o kwotę 21.255,00 zł i przeznaczeniu jej na odprawę pieniężną dla pracownika Urzędu Miejskiego.

Na tle tak sformułowanych przesłanek nieudzielenia absolutorium, zdaniem Składu Orzekającego dokonana przez Radę Miejską w Krośniewicach ocena wykonania budżetu Gminy za 2019 rok nie odnosi się do całości jego wykonania. Ocena ta koncentruje się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego - pkt 2, pkt 7, pkt 8, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13 wyżej wymienionych uwag. Skład Orzekający podkreśla również, że przesłanki nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic zawarte w pkt 3, pkt 9, pkt 14, pkt 15 zostały zawarte w uzasadnieniu opiniowanej uchwały, mimo iż nie były przedmiotem dyskusji w ramach pkt 5 porządku obrad sesji w dniu 28 sierpnia br. Należy również zwrócić uwagę, że zadania inwestycyjne wymienione w pkt 9 - „Przebudowa dróg gminnych Nr 102828E ul. Ks. J. Popiełuszki oraz Nr 102829E ul. Moniuszki w Krośniewicach wraz z infrastrukturą” oraz „Przebudowa dróg gminnych Nr 102818E ul. Bema oraz Nr 102819E ul. Wąska z infrastrukturą” nie były objęte planem wydatków budżetu 2019 roku, a więc nie dotyczą analizowanego okresu sprawozdawczego i ocena realizacji tychże zadań w kontekście udzielenia Burmistrzowi absolutorium za 2019 rok jest bezzasadna. Ponadto w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy odpowiedzialność za nie można przypisać organowi wykonawczemu, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Nadto należy podkreślić, że Rada Miejska w Krośniewicach nie odniosła swoich zarzutów do globalnych wartości wykonania budżetu, które przedstawiają się następująco. Dochody budżetu ogółem zostały zrealizowane w wysokości 42.464.642,23 zł, co stanowi 100,44% planu, w tym dochody bieżące w 100,45%, dochody majątkowe w 100,27%. Z kolei wydatki ogółem zrealizowano na poziomie 91,86% ustalonego planu, w tym wydatki bieżące w 94,66%, wydatki majątkowe w 77,79%. Przy planowanym na koniec roku deficycie 2.595.930,83 zł w budżecie wykonano nadwyżkę w wysokości 1.241.601,40 zł. W 2019 roku Gmina Krośniewice nie zaciągnęła przychodów zwrotnych. Rozchody budżetu

z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wykonano w pełnym zakresie przyjętego planu, tj. na kwotę 1.185.987,28 zł. W ocenie Składu Orzekającego formułowana w procedurze absolutoryjnej, w tym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, końcowa ocena w przedmiocie wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinna wynikać z dogłębnych ocen poszczególnych elementów tego wykonania, które w procedurze absolutoryjnej należy brać pod uwagę (gromadzenie dochodów i przychodów oraz dokonywanie wydatków i rozchodów). Oznacza to, że organ stanowiący powinien dokonać swego rodzaju ważenia umotywowanych ocen pozytywnych i negatywnych, które to ważenie powinno przełożyć się na ocenę końcową wykonania budżetu. Wszelkiego rodzaju czynności, w których na podstawie niewielkiej ilości negatywnie ocenianych elementów wykonanego budżetu w stosunku do pozytywnych (i odwrotnie) przesądza się o charakterze ostatecznej oceny i w związku z tym formułuje treść uchwały w sprawie absolutorium, stoją w sprzeczności z tą instytucją, rozumianą jako całościowa ewaluacja sposobu realizacji gospodarki budżetowej w danym roku na podstawie budżetu przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił wydać opinię jak w sentencji niniejszej uchwały.

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

Tomasz Karwicki