



## **UCHWAŁA Nr III/122/2021**

### **Składu Orzekającego**

### **Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**

**z dnia 29 czerwca 2021 roku**

**w sprawie opinii dotyczącej**

### **wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Łyszkowice absolutorium 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. Radosław Hrychorczuk – przewodniczący**
2. Paweł Dobrzyński - członek
3. Tomasz Karwicki - członek

#### **uchwala, co następuje:**

Opiniuje negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Łyszkowice z wykonania budżetu Gminy za 2020 rok, formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu opinii.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 15 czerwca 2021 roku wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Zespół w Skierniewicach podpisane przez przewodniczącego Komisji Rewizyjnej pismo za którym przesłano opinię Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice z wykonania budżetu Gminy i kontroli gospodarki finansowej za 2020 rok z dnia 14.06.2021 r., wyciąg z protokołu Komisji Rewizyjnej z dnia 14 czerwca 2021 r., uchwałę Nr II/3/2018 Rady Gminy Łyszkowice z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Rewizyjnej oraz listę obecności na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej z dnia 14.06.2021 r. Wstępna analiza przesłanych dokumentów wykazała rozbieżności między treścią przesłanej opinii Komisji Rewizyjnej z dnia 14.06.2021 r. o realizacji budżetu Gminy za 2020 r. a treścią z wyciągu protokołu z posiedzenia komisji Rewizyjnej z dnia 14.06.2021 r. Z konkluzji opinii wynika, że Komisja pozytywnie opiniuje realizację budżetu Gminy Łyszkowice za 2020 r., co daje podstawę do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie

absolutorium wójtowi Gminy. Natomiast z treści wyciągu protokołu obrad Komisji wynika, że Komisja w wyniku głosowania negatywnie zaopiniowała realizację budżetu Gminy Łyszkowice za rok 2020.

W dniach 16, 17, 18 czerwca 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej Zespół Zamiejscowy w Skierniewicach wpłynęły dokumenty zawierające wyjaśnienie przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice o charakterze sprostowania do wcześniej przesłanych dokumentów wraz z wnioskiem o nieudzielenie Wójtowi Gminy Łyszkowice absolutorium za 2020 r., szczegółowy protokół Nr XXXI/2021 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 14 czerwca 2021 r. (stenopis) oraz wyjaśnienie Wójta Gminy Łyszkowice dotyczące niezrealizowanych inwestycji w roku 2020.

Na podstawie powyższych materiałów, Skład Orzekający ustalił, co następuje:

W myśl przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do właściwości składów orzekających należy wydawanie opinii m.in. o wnioskach komisji rewizyjnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w sprawie absolutorium (art. 13 pkt 8 w zw. z art. 19 ust.2 ). Tryb udzielania absolutorium został ustalony w przepisie art. 18a ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, 1378, z 2021 r. poz. 1038). Przepis art. 18a ust. 1 tej ustawy wskazuje radę gminy jako organ kontrolujący działalność wójta (burmistrza), który powołuje w tym celu komisję rewizyjną. Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (art. 18a ust. 2 ust. o samorządzie gminnym). Przepis ten określa zatem tryb postępowania w przedmiocie wniosku o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu. Wniosek taki jest poprzedzony zaopiniowaniem przez Komisję Rewizyjną wykonania budżetu gminy, a następnie musi być zaopiniowany przez właściwą regionalną izbę obrachunkową. Dalszy ciąg procedury został opisany w art. 28a ust. 1 ust. o samorządzie gminnym, który stanowi, że rada przed podjęciem uchwały w przedmiocie absolutorium zapoznaje się z wnioskiem komisji i opinią regionalnej izby obrachunkowej.

Z przesłanej w dniu 15.06.2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice z dnia 14.06.2021 r. z wykonania budżetu Gminy i kontroli gospodarki finansowej za 2020 rok wynika, że Komisja analizując przedstawione sprawozdanie o wydatkach budżetowych, stwierdziła, że nie wystąpiło przekroczenie planu w realizacji wydatków, wydatki były dokonywane w granicach kwot ustalonych w planie finansowym, zobowiązania wynikające z zawartych umów były regulowane

terminowo, nie stwierdzono zapłaty odsetek karnych za opóźnienie w zapłacie, umowy o wykonaniu zadań inwestycyjnych zostały zawarte w granicach kwot ujętych w planie finansowym, wydatki były ponoszone w sposób celowy, oszczędny i gospodarny, wybór wykonawców zadań inwestycyjnych był realizowany zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych. Nadto Komisja po zapoznaniu się ze sprawozdaniami finansowymi za 2020 r. tj. bilansu z wykonania budżetu Gminy za 2020 rok, bilansu jednostki budżetowej za 2020 rok, rachunek zysków i strat za 2020 rok, zestawienie zmian w funduszu za 2020 rok i omówieniu ich przez Skarbnika Gminy nie wniosła uwag do przedstawionego materiału, bez uwag przyjęła również informację o stanie mienia komunalnego Gminy Łyszkowice. Komisja zapoznała się także z uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2021 roku w sprawie opinii dotyczącej sprawozdania Wójta Gminy Łyszkowice z wykonania budżetu za 2020 rok. Zdaniem Komisji Rewizyjnej powyższe dało podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii o realizacji budżetu Gminy Łyszkowice za 2020 r. i wystąpienia do Rady Gminy Łyszkowice z wnioskiem o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Łyszkowice.

Z protokołu opisującego przebieg posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice wynika natomiast, że w wyniku głosowania przy obecności 5 członków Komisji Rewizyjnej (statutowego składu), dwóch członków było za, trzech członków było przeciw, zero wstrzymujących, Komisja postanowiła negatywnie zaopiniować realizację budżetu Gminy za 2020 r.

Skład Orzekający tut. Izby stwierdza, że dokumenty potwierdzające przebieg procedury absolutorijnej, które wpłynęły do Izby w dniu 15 czerwca 2021 roku, zawierały wzajemnie się wykluczające informacje z jednej strony wyrażenia pozytywnej opinii o realizacji budżetu Gminy za 2020 r. i wystąpienia do Rady Gminy z wnioskiem o udzieleniu Wójtowi Gminy absolutorium, z drugiej strony zawarty w wyciągu protokołu z przebiegu posiedzenia Komisji wynik głosowania Komisji negatywnie oceniający wykonanie budżetu Gminy Łyszkowice za 2020 r. i tym samym przesądzający o nieudzieleniu Wójtowi Gminy absolutorium za 2020 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej uzupełnił przesłane wcześniej dokumenty o swoje wyjaśnienia wraz z załączonym wnioskiem Komisji o nieudzieleniu Wójtowi Gminy Łyszkowice absolutorium za 2020 rok. Z wyjaśnień wynika, że przesłane materiały i wynik głosowania odnoszą się do wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Łyszkowice, tym samym prawidłowy zapis konkludujący przebieg posiedzenia brzmi: *„Zdaniem Komisji Rewizyjnej powyższe daje podstawę do wyrażenia negatywnej opinii o realizacji budżetu gminy za 2020 r. i wystąpienia do Rady Gminy z wnioskiem o nieudzielenie wójtowi Gminy absolutorium”*. Z wyjaśnień wynika nadto, że Komisja Rewizyjna wniosła następujące uwagi: *„brak realizacji wszystkich zadań zawartych w budżecie Gminy na rok 2020 r.”*

Zgodnie z postanowieniami statutu Gminy Łyszkowice przewodniczący Komisji Rewizyjnej kieruje pracą Komisji i zwołuje jej posiedzenia, na nim więc ciąży obowiązek związany z prawidłowym przebiegiem posiedzenia i rzetelnym dokumentowaniem ustaleń kontroli Komisji w trakcie prac nad oceną budżetu Gminy za rok poprzedni. Komisja Rewizyjna wniosek w sprawie absolutorium powinna formułować w sposób nie budzący wątpliwości organu stanowiącego, czy dotyczy udzielenia, czy też nieudzielenia wójtowi absolutorium. Integralną częścią wniosku powinno być uzasadnienie do sformułowanego wniosku, które zawiera merytoryczną ocenę wykonania budżetu i stanowi podstawę do oznaczonej treści wniosku o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium. Załączony do wyjaśnień przewodniczącego Komisji wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łyszkowice o nieudzieleniu Wójtowi absolutorium za 2020 r. nie koresponduje zarówno z treścią opinii Komisji Rewizyjnej z dnia 14.06.2021 r. z wykonania budżetu gminy i kontroli budżetu za 2020 r., jak i treścią protokołu z przebiegu posiedzenia Komisji z dnia 14 czerwca 2021 r. Z treści opinii wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy Łyszkowice nie wniosła uwag do przedstawionego materiału dotyczącego realizacji budżetu Gminy Łyszkowice w 2020 r., bez uwag przyjęła również informacje o stanie mienia komunalnego Gminy Łyszkowice. Komisja zapoznała się także z uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 20 kwietnia 2021 roku w sprawie opinii dotyczącej sprawozdania Wójta Gminy Łyszkowice z wykonania budżetu za 2020 r. Uzupelniona (poprawiona) opinia również poza sformułowaniem zarzutu braku realizacji wszystkich zadań zawartych w budżecie Gminy na rok 2020 nie zmienia zawartej w opinii oceny wykonania budżetu. Ponadto analiza treści protokołu z posiedzenia Komisji w dniu 14 czerwca 2021 r. nie daje także podstaw do przyjęcia, że radni-członkowie Komisji Rewizyjnej kwestionowali ocenę realizacji budżetu gminy Łyszkowice za 2020 r. W trakcie posiedzenia Komisji informacje dotyczące realizacji budżetu były omawiane przez Wójta Gminy oraz Skarbnika Gminy, którzy odpowiadali na pytania (radnych) członków Komisji Rewizyjnej tj. Marcina Pietraszewskiego, Patrycji Gąseckiej-Frankowskiej i Igora Wojciechowskiego. Zarzuty do oceny realizacji budżetu pojawiły się dopiero przy głosowaniu opinii i sprowadziły się do wyrażenia lakonicznego sformułowania – *brak realizacji wszystkich zadań zawartych w budżecie Gminy na rok 2020*, przy czym nie zostały one w żaden sposób uzasadnione.

Zdaniem Składu Orzekającego formułowana w procedurze absolutorijnej ocena w przedmiocie wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinna wynikać z dogłębnych ocen poszczególnych elementów tego wykonania, które w procedurze absolutorijnej należy brać pod uwagę (gromadzenie dochodów i przychodów oraz dokonywanie wydatków i rozchodów). Skład Orzekający zauważa, że granice wydatków wyznaczone w uchwale budżetowej wskazują zadania uznane za istotne dla społeczności lokalnej jednak nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Dokonując oceny

wykonania budżetu należy to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie można natomiast przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Łyszkowice z dnia 17.06.2021 r. dotyczących nierealizowanych a zaplanowanych w budżecie 2020 r. inwestycji wynika, że takie zadania, jak „opracowanie dokumentacji kosztorysowo projektowej drogi gminnej na działce drogowej w Łyszkowicach nr 275/1 o dł. ok. 430 m, „opracowanie dokumentacji projektowo kosztorysowej i budowy drogi Wrzeczko – Borowiny – Uchań Dolnych o dł. ok. 1500m, „zakup działek 72 i 74 w m. Seroki o powierzchni ok. 3000 m”, nie zostały zrealizowane w 2020 ponieważ nie zostały spełnione wymogi proceduralne na które wójt nie miał wpływu. Natomiast zadanie pn. budowa oświetlenia ulicznego w m. Seligów przy drodze powiatowej (działka nr 1150/7) zostało zaplanowane, jako przedsięwzięcie wieloletnie, które ujęte zostało w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2020-2021.

Skład Orzekający zwraca uwagę, Komisja Rewizyjna nie odniosła swoich zarzutów do globalnych wartości wykonania budżetu, które dla roku budżetowego 2020 przedstawiają się następująco. Dochody budżetu ogółem zostały zrealizowane w wysokości 33.035.891,04 zł, co stanowi 98,05% planu, w tym dochody bieżące w wysokości 31.973.323,36 zł, co stanowi 97,90% planu oraz dochody majątkowe w wysokości 1.062.567,58 zł, co stanowi 102,71 % planu. Z kolei wydatki ogółem zrealizowano na poziomie 35.356.891,72 tj. 89,15% ustalonego planu, w tym wydatki bieżące w wysokości 29.824.122,65 zł, tj. 91,77% planu i wydatki majątkowe na poziomie 5.532.769,07 zł, co stanowi 77,26% planu. Przychody wykonano w wysokości 5 988 544,16 zł a rozchody wykonano w wysokości 1 000 000,00 zł. Przy planowanym na koniec roku deficycie 5.965.862,00 zł deficyt został zrealizowany na poziomie 2.321.000,58 zł. Zadłużenie Gminy wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb – Z o stanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych na koniec 2020 roku kredytów i pożyczek wyniosło 7 587 542,23 zł, co stanowi 22,97% wykonanych dochodów. Zdaniem Składu Orzekającego Komisja Rewizyjna nie wykazała również, jak zarzucany brak realizacji wszystkich zadań wpłynął na kształtowanie się poszczególnych elementów składowych budżetu Gminy.

Nie kwestionując znaczenia wydatków inwestycyjnych dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty, Skład Orzekający podkreśla, że przy ocenie wykonania budżetu należy uwzględnić też wykonanie budżetu w innym zakresie (np. oświata, kultura). Realizacja inwestycji zależy nie tylko od zabezpieczenia środków w budżecie, ale także od innych kwestii, jak uzyskanie stosownych pozwoleń, harmonogramu inwestycji czy też innych czynników zewnętrznych. Jeśliby nawet przyjąć, że wniosek Komisji był uzasadniony zakwestionowaniem niektórych inwestycji pod kątem ich realizacji w roku budżetowym

2020, to ocenę wykonania budżetu Komisja sprowadziła jedynie do oceny realizacji niektórych wydatków budżetu, co oznacza, że Komisja sformułowała wniosek na podstawie wyników kontroli, której zakres nie obejmował całości lub znacznej części wykonania budżetu. Wniosek Komisji Rewizyjnej nie był zatem wynikiem bezpośredniej oceny wykonania budżetu a jedynie przeprowadzonej kontroli niektórych zadań inwestycyjnych Gminy Łyszkowice.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać 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, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutorijnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1690/14).

Biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, iż wójt gminy odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie. Należy też mieć na uwadze, że 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.

Skład Orzekający podkreśla także, iż istotnym elementem wniosku absolutorijnego jest jego właściwe i wyczerpujące uzasadnienie. Kwestią, która ma zasadnicze znaczenie jest to, aby ocena dotyczyła wykonania budżetu, mając przede wszystkim na uwadze czy sformułowane zarzuty są dostatecznie udokumentowane i zasadne w świetle obowiązujących przepisów prawa i czy mają wpływ na wykonanie budżetu. Uzasadnienie wniosku Komisji Rewizyjnej powinno przede wszystkim zawierać stwierdzone przez Komisję Rewizyjną nieprawidłowości w zakresie wykonania budżetu, analizę przyczyn ich powstania i ocenę czy odpowiedzialnością za zaistniałe nieprawidłowości można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

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

Od opinii wyrażonej w uchwale na podstawie art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych służy odwołanie do Kolegium Izby.