



Uchwała Nr V/165/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

z dnia 26 lipca 2021 roku

w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Daszyna
o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Daszyna 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. Tomasz Karwicki - przewodniczący
2. Krzysztof Kozik - członek
3. Iwona Kopczyńska - członek

uchwala, co następuje:

nie zgłasza zastrzeżeń do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Daszyna o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Daszyna za 2020 rok.

Uzasadnienie

W dniu 14 lipca 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Daszyna w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Daszyna za 2020 rok, potwierdzony za zgodność z oryginałem protokołów nr 10/2021 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 22 czerwca 2021 roku, protokół nr 11/2021 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 28 czerwca 2021 roku wraz z potwierdzonymi za zgodność z oryginałem listami obecności członków Komisji uczestniczących w posiedzeniach. Ponadto w dniu 20 lipca 2021 roku tutejszej Izbie przekazano brakujące strony nr 8 i 9 protokołu nr 10/2021 z dnia 22 czerwca br.

Na podstawie przedłożonych dokumentów, Skład Orzekający ustalił, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy Daszyna rozpatrzyła sprawozdanie finansowe Gminy za 2020 rok, sprawozdanie Wójta Gminy Daszyna 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 Gminy na dzień 31 grudnia 2020 roku.

Komisja Rewizyjna poddała analizie plan oraz wykonanie, w poszczególnych działach, dochodów oraz wydatków budżetu 2020 roku, zarówno bieżących, jak i majątkowych. W rezultacie Komisja ustaliła, że dochody zostały wykonane na poziomie 68,89% planu, a wydatki na poziomie 65,35% planu. Komisja Rewizyjna zweryfikowała także wynik budżetu 2020 roku, który zamknął się wyższą niż planowano nadwyżką w wysokości 2.006.813,75 zł, przy planowanej na koniec w roku nadwyżce w wysokości 841.563,67 zł. Nadto Komisja ustaliła, że dochody majątkowe zrealizowano na kwotę 4.311.526,44 zł wykonując plan na

poziomie 27,32%, w tym sprzedaż majątku wykonano na kwotę 163.673,00 zł, realizując plan w 4,53% (plan stanowił 3.610.355,00 zł). W zakresie wykonania wydatków majątkowych ustalono, że zrealizowano je w wysokości 6.843.258,55 zł, tj. na poziomie 39,46% planu wynoszącego 17.341.331,73 zł. Oceniając powyższe Komisja Rewizyjna stwierdziła, że na bardzo niskim poziomie wykonano dochody i wydatki majątkowe. Członkowie Komisji zweryfikowali także zadłużenie Gminy na koniec 2020 roku, które wyniosło 16.687.873,58 zł i zwrócili uwagę, że kwota długu na koniec 2020 roku stanowi 58,77% wykonanych dochodów ogółem oraz „(...) aż 69,30% wykonanych w 2020 roku dochodów bieżących.” Przedmiotem analizy Komisji była również informacja o stanie należności wymagalnych. W ocenie Komisji Rewizyjnej działania Wójta w zakresie egzekwowania zaległości w opłatach i podatkach są niewystarczające, co przekłada się na niższe wykonanie dochodów Gminy.

W toku prac członkowie Komisji Rewizyjnej wysłuchali także ustnych wyjaśnień Skarbnika Gminy oraz Wójta Gminy.

Z dokumentów przedłożonych tutejszej Izbie wynika, że Komisja Rewizyjna w dniu 28 czerwca 2021 roku przeprowadziła głosowanie w sprawie wniosku o udzielenie Wójtowi Gminy Daszyna absolutorium za 2020 rok, za którym oddano dwa głosy, przy trzech głosach „przeciw” i braku głosów „wstrzymujących się”. W wyniku przeprowadzonego głosowania, Komisja Rewizyjna Rady Gminy Daszyna postanowiła wystąpić do Rady Gminy Daszyna z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Daszyna za 2020 rok.

Na podstawie przedstawionych przez Komisję Rewizyjną dokumentów Skład Orzekający stwierdził, że Komisja Rewizyjna wypełniła obowiązek wynikający z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305) i zaopiniował jej wniosek o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Daszyna jak w sentencji niniejszej uchwały.

Przy powyższym Skład Orzekający podkreśla, że według art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) 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 tejże ustawy). Wskazać również należy, 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, a począwszy od 2020 roku z uwagi na wprowadzony stan epidemii także na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.). 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. 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. W toku rozpatrywania wykonania budżetu danego roku Rada Gminy powinna bowiem ustalić za jakie niewykonane obszary budżetu ponosi odpowiedzialność organ wykonawczy. Nadto Skład Orzekający wskazuje, że 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).

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