



Uchwała Nr V/144/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 4 sierpnia 2022 roku
w sprawie opinii o uchwale nr LI/348/2022 Rady Gminy Kutno z dnia 20 lipca
2022 roku dotyczącej nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kutno z tytułu
wykonania budżetu Gminy Kutno
za 2021 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j.: Dz.U.2019 poz.2137 ze zm.)

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Krzysztof Kozik -przewodniczący
2. Tomasz Karwicki - członek
3. Iwona Kopczyńska - członek

uchwała, co następuje:

wyraża opinię, iż uchwała nr LI/348/2022 Rady Gminy Kutno z dnia 20 lipca 2022 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kutno z tytułu wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok podjęta została z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 oraz art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.).

Uzasadnienie

W dniu 29 lipca 2022 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr LI/348/2022 Rady Gminy Kutno z dnia 20 lipca 2022 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kutno z tytułu wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok.

Wydając opinię o przedmiotowej uchwale Skład Orzekający zapoznał się z:

- uchwałą nr LI/348/2022 Rady Gminy Kutno z dnia 20 lipca 2022 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kutno z tytułu wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok,
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kutno z dnia 22 czerwca 2022 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kutno za 2021 rok wraz z uzasadnieniem,
- listą obecności członków Komisji Rewizyjnej uczestniczących w posiedzeniach w dniu 12 maja 2022 roku i w dniu 22 czerwca 2022 roku i protokołami z tych posiedzeń,
- wyciągiem z protokołu nr LI/2022 z sesji Rady Gminy Kutno z dnia 20 lipca 2022 roku,
- pismem Wójta Gminy Kutno z dnia 27 lipca 2022 roku.

Na podstawie ww. materiałów, Skład Orzekający ustalił następujący stan faktyczny:

Wójt Gminy Kutno w ustawowym terminie przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok.

Skład Orzekający nie wniósł uwag do przedłożonego przez Wójta Gminy Kutno sprawozdania i pozytywnie je zaopiniował w uchwale nr V/56/2022 z dnia 5 maja 2022 roku.

W dniu 12 maja 2022 roku Komisja Rewizyjna Rady Gminy Kutno zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym za 2021 rok oraz sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok.

Uchwałą z dnia 22 czerwca 2022 roku Komisja Rewizyjna wniosła o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Kutno za wykonanie budżetu za 2021 rok. Analizując przedłożoną uchwałę Skład Orzekający w swojej opinii przedstawił następujące zastrzeżenia dotyczące ustaleń Komisji Rewizyjnej:

- sformułowanie zarzutów w sposób ogólnikowy, bez właściwego uzasadnienia, co w szczególności dotyczyło kwestionowanych wydatków poniesionych na usługi prawne i wydatków poniesionych w związku z przyjętą przez Wójta „polityką kadrową”;

- określenie bez należytej precyzji zadań inwestycyjnych, co do realizacji których przedstawiono zastrzeżenia, z uwagi na użycie sformułowania „między innymi”;

- dokonanie oceny realizacji zadań według ich planów przyjętych na początku roku 2021, zamiast dokonania ustaleń wykonania budżetu według jego brzmienia przyjętego na dzień 31 grudnia 2021 roku (dotyczyło to zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej w miejscowości Leszno, poprzez budowę sieci kanalizacyjnej, wykonanie tłoczni ścieków surowych oraz przebudowę oczyszczalni ścieków” i zadanie pn. „Budowa zbiornika bezodpływowego dla potrzeb Szkoły Podstawowej w miejscowości Strzegocin”);

- postawienie zarzutu braku realizacji zadań, które na dzień 31 grudnia 2021 roku nie były ujęte w budżecie Gminy Kutno (dotyczyło to zadania pn. „Przebudowa i rozbudowa stacji uzdatniania wody w Żurawieńcu” i zadania pn. „Budowa zbiornika bezodpływowego dla potrzeb Szkoły Podstawowej w miejscowości Strzegocin”);

- postawienie zarzutu braku zrealizowania zadania pn. „Przebudowa dróg w obrębie Wierzbie: I etap – droga gminna nr 102207E (dz. nr: 69, 67, 142); etap II – droga gminna nr 102207E oraz droga wewnętrzna (dz. Nr 58) dokumentacja”, które zgodnie ze sprawozdaniem zostało w całości wykonane;

- sformułowanie w sposób niezrozumiały zarzutu w zakresie wykonania dotacji, poprzez wskazanie, iż przyznane dotacje w 2021 roku „nie zostały wszystkie wykorzystane na bieżąco”;

Ponadto Skład Orzekający sformułował również uwagę, która miała wskazać Radzie Gminy Kutno, a probowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, model dalszego należytego postępowania przy procedowaniu nad podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Kutno za 2021 rok.

Na sesji w dniu 20 lipca 2022 roku Rada Gminy Kutno zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym za 2021 rok, ze sprawozdaniem Wójta Gminy Kutno z wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok wraz z opinią Składu Orzekającego o tym sprawozdaniu, jak również z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie

nieudzielenia Wójtowi absolutorium za 2021 rok oraz opinią Składu Orzekającego o tym wniosku.

Z przedłożonego Izbie wyciągu z protokołu z wyżej wskazanej sesji Rady Gminy Kutno wynika, że Rada po dyskusji podjęła uchwałę w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu (stosunkiem głosów 7 „za” i 7 „wstrzymujących się”).

W dalszej kolejności Radni przystąpili do głosowania nad uchwałą w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kutno z tytułu wykonania budżetu za 2021 rok. Uchwała została przyjęta stosunkiem głosów 11 „za”, 2 „przeciw”, 1 „wstrzymujący się”.

Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do postanowień art. 18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości organu stanowiącego należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla wójta z tego tytułu. Jak wynika z postanowień art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie później niż do dnia 30 czerwca¹ 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) opinią 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.

Stosownie natomiast do art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym rada zobowiązana jest zapoznać się z opinią składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w szczególności z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednoznacznie wynika, że instytucja absolutorium powinna być przez radę powiązana z oceną wykonania budżetu. Istotą absolutorium jest bowiem ocena prowadzonej przez organ wykonawczy gospodarki finansowej, której zakres został wyznaczony przez radę gminy w uchwale budżetowej. Budżet na dany rok zatwierdza granice dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący organ wykonawczy.

Uchwała absolutoryjna podejmowana jest w sformalizowanym trybie, który rozpoczyna się od przedstawienia radzie gminy sprawozdania z wykonania budżetu za dany rok. Badaniu radnych powinno podlegać, czy uchwała rady zatwierdzająca granice liczbowe założonych w budżecie dochodów i wydatków została w sposób prawidłowy wykonana przez organ wykonawczy. Dlatego niezbędne w tym procesie jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów w stosunku do zaplanowanych oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy odpowiedzialnością za nie można

¹ Zgodnie z § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 marca 2022 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2022 r., poz. 561) termin określony m.in. w art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, przypadający w 2022 roku, przedłuża się o 30 dni.

obciążyć organ wykonawczy. Składane w toku dyskusji wnioski zawierające uwagi do wykonania budżetu gminy za dany rok budżetowy powinny być poparte stosowną argumentacją. Z wyciągu z protokołu z sesji Rady Gminy Kutno z dnia 20 lipca 2022 roku wynika, że w toku dyskusji prowadzonej przez Radnych Gminy w zakresie wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok nie odniesiono się w istocie do zarzutów wskazanych we wniosku Komisji Rewizyjnej, które dotyczyły wykonania niektórych zadań majątkowych, jak również polityki kadrowej oraz bieżącego wykorzystania dotacji. Dyskusja ograniczyła się w zasadzie do rozważań dotyczących wydatków poniesionych w 2021 roku na zewnętrzną obsługę prawną Gminy.

Zdaniem Składu Orzekającego dokonując oceny wykonania budżetu 2021 roku Rada Gminy Kutno powinna to uczynić w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania planu finansowego. Podkreślenia wymaga, że przy ocenie nie bez znaczenia dla rady powinno mieć stanowisko komisji rewizyjnej, z uwzględnieniem merytorycznej argumentacji do potencjalnych zarzutów, jak również opinie składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej. Opinie te, co prawda, nie mają charakteru wiążącego dla rady, niemniej jednak przy ocenie przyczyn podjęcia uchwały w sprawie absolutorium powinny być wzięte pod uwagę. Tym samym w toku rozpatrywania wykonania budżetu roku 2021 Rada Gminy Kutno powinna była nie tylko zapoznać się z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nr V/140/2022 z dnia 11 lipca 2022 roku dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kutno o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Kutno za 2021 rok, ale również, biorąc pod uwagę treść tej opinii, rozważyć zawarte w niej zastrzeżenia Składu Orzekającego i odnieść się do nich podczas sesji absolutoryjnej. Skład Orzekający podkreślał bowiem, w jaki sposób należy rozważyć i uargumentować zarzuty przedstawione we wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kutno.

Tymczasem dyskusja w trakcie sesji skupiła się przede wszystkim na zarzucie Komisji Rewizyjnej dotyczącym nieracjonalnego wydatkowania środków na usługi prawnicze. Zarzut ten nie został jednak powiązany z niewłaściwym wykonaniem budżetu przy uwzględnieniu kryterium legalności, celowości i gospodarności, a nadto był on omówiony w punkcie dotyczącym raportu o stanie Gminy, zaś praktycznie pominięty przy punkcie dotyczącym absolutorium. W szczególności Rada nie uzasadniła zarzutu o nieracjonalności wydatków związanych ze zleceniem usług zewnętrznej obsługi prawnej Gminy. Jednocześnie Wójt Gminy przedstawił argumenty, które spowodowały, że w jego ocenie, zatrudnienie zewnętrznej kancelarii było uzasadnione, co nie zostało w trakcie sesji zakwestionowane przez Radnych. W ocenie Składu Orzekającego inne podnoszone przez Radnych uwagi, tj. odnośnie wydatków na inwestycje, promocję, „politykę kadrową” oraz związane z organizacją pracy Rady i komisji Rady Gminy zostały sformułowane ogólnikowo, a przede wszystkim bez powiązania z wykonaniem budżetu 2021 roku.

Zdaniem Składu Orzekającego, Rada Gminy Kutno nie udzielając absolutorium, powinna wykazać niewykonanie przez Wójta Gminy zaplanowanych w uchwale budżetowej zadań i uzasadnić związek między ich niewykonaniem, a odpowiedzialnością organu wykonawczego za brak ich realizacji, co w analizowanej sprawie nie miało miejsca. Podkreślenia przy powyższym wymaga, że Rada Gminy Kutno rozpatrzyła i zatwierdziła sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok, co w ocenie Składu Orzekającego oznacza, że Rada Gminy oceniła wykonanie budżetu Gminy za 2021 rok, nie stwierdzając nieprawidłowości przy jego realizacji.

Reasumując, Skład Orzekający stoi na stanowisku, że Rada Gminy Kutno podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kutno z tytułu wykonania budżetu Gminy Kutno za 2021 rok, przy braku wskazania merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu i tym samym naruszyła art. 18 ust 2 pkt 4 i art. 28 a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

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

Przewodniczący
Składu Orzekającego

Krzysztof Kozik