

**Uchwała nr X/47/2020**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 17 lipca 2020 r.**

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Legnickie Pole w sprawie**  
**nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole za 2019 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz zarządzenia nr 2/20 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących (ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach: Monika Puchała - przewodnicząca, Aneta Kieljan - członek, Tomasz Miśkiewicz - członek,

**wydaje opinię pozytywną z zastrzeżeniami**

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Legnickie Pole w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole za 2019 rok.

**Uzasadnienie**

Określając tryb postępowania w sprawie absolutorium, ustawodawca szczególną rolę przyznał komisji rewizyjnej rady gminy. Stosownie bowiem do przepisów art. 18a ust 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz.713) oraz art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) komisja rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia, opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu.

Po zapoznaniu się z przekazanym w dniu 6 lipca 2020 r. wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Legnickie Pole w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole za 2019 rok, wraz z załączoną opinią Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Legnickie Pole o wykonaniu budżetu gminy Legnickie Pole za 2019 r., Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został w wyniku rozpatrzenia:

1. sprawozdania finansowego za 2019 rok,
2. sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Legnickie Pole za 2019 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu,
3. informacji o stanie mienia komunalnego.

W opinii o wykonaniu budżetu Gminy Legnickie Pole za 2019 r. Komisja Rewizyjna sformułowała następujące zarzuty: „*Radni, dokonując oceny formalnej budżetu i działań władz gminy wzięli pod uwagę fakty, realia i rzeczywiste uwarunkowania, jak również wyjaśnienia przedstawione przez Wójta Gminy w Sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za rok 2019 za I półrocze w odniesieniu do efektu końcowego planowanego po I półroczu 2019 do tego osiągniętego na koniec roku 2019, a także wyjaśnienia Wójta Gminy i Skarbnika złożone w trakcie posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 24.06.2020r.*

- *Radni stwierdzili nieprawidłowość, dotyczącą niewykorzystania możliwości w celu uzyskania pełnej pomocy finansowej przy zakupie pojazdu ratowniczo-gaśniczego w ramach programu dofinansowań z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska.*
- *Radni stwierdzili również niewykorzystanie środków z promesy na budowę żłobka w kwocie 2 mln zł.*
- *Wyjaśnienia dotyczące przyczyn niewykonania czy rezygnacji z realizacji niektórych zadań*

przytoczone w dostarczonych dokumentach nie są wystarczające, ani zrozumiałe.

- Radni podnoszą w swej opinii brak gospodarności i niekierowanie się zasadami właściwej organizacji procesu realizacji zadań. W szczególności z uwagi na fakt, iż w sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy na rok 2019 za I półrocze Wójt Gminy przyznaje, że realizacja większości zadań będzie planowana i wykonana w II półroczu 2019 r., co okazało się praktyką niewłaściwą, ponieważ wydatki majątkowe ostatecznie zostały zrealizowane tylko w 43%.

- Szczególnie należy podkreślić fakt, iż wydatki majątkowe na rok 2019 pierwotnie zaplanowane na kwotę: 7.023.070 zł na wniosek Wójta podniesiono plan do kwoty: 12.831.006 zł, a zrealizowano tylko 5.577.070 zł

- Komisja uznała, iż bez uzasadnionych powodów nie wykonano zadań na ogólną kwotę ponad 1 mln zł,

- przy tym Komisja nie ujęła w tej kwocie planowanych środków na przebudowę drogi w Bartoszowie, jak i środków z Funduszu Dróg Samorządowych.

Przykładowe nierealizowane zadania to między innymi:

1. rozdz. 01010 - budowa i remont sieci wodociąg- kanalizacyjnej na terenie gminy: plan 100 tys. / wykon. 26 tys = 26%
2. rozdz. 60014 par. 6050 - Księginice bud. chodnika i kanal. plan 269 tys / wyk 128 tys.
3. rozdz. 6060 - wykup gruntów pod przepompownie plan 80 500 / wyk. 26 tys.
4. budowa PSZOK - 100 tys. / wyk. 0
5. remont sieci wod-kan. Gminy Leg Pole: plan 240 tys. / wykon. 14 tys.
6. budowa zagrody edukacyjnej w Legnickim Polu 200 tys. / wykon. 0

Komisja nie znalazła usprawiedliwienia/uzasadnienia co do niewykonania bądź niepełnego wykonania wydatków majątkowych w zaplanowanym zakresie.

- Ponadto poważnym elementem wykonania budżetu na rok 2019 było zadanie polegające na przeprowadzeniu edycji Budżetu Obywatelskiego, który zaplanowano na kwotę: 100.000 zł, a który to nie został zrealizowany z powodu błędnie przygotowanej uchwały, której autorem był Wójt Gminy.

- W ocenie Komisji za przejaw niegospodarności należało uznać brak propozycji rozdysponowania, a w rezultacie niepełne wykorzystanie, zaplanowanych kwot dla wydatków majątkowych.

- Osiągnięta nadwyżka budżetowa wynika z braku realizacji zaplanowanych w budżecie zadań”.

Opiniując powyższy wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Legnickie Pole, Skład Orzekający stwierdza, co następuje:

Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Instytucji absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związana bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim nie związanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Zdaniem Składu Orzekającego wskazane przez Komisję Rewizyjną zarzuty dotyczące niewykorzystania możliwości uzyskania pełnej pomocy finansowej przy zakupie pojazdu ratowniczo-gaśniczego w ramach programu dofinansowań z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, a także niewykorzystania środków z promesy na budowę żłobka w kwocie 2 mln zł są zbyt ogólne i nie zostały w opinii należycie wyjaśnione (nie wskazano na czym polegały stwierdzone nieprawidłowości czy zaniechania). Uwagi Komisji dotyczące braku bądź niskiego wykonania zadań majątkowych powinny natomiast wiązać się z ustaleniem ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan. Samo sformułowanie uwagi lub wyciągnięcie wniosku w oparciu o posiadane dane jest niewystarczające.

W zakresie uwagi Komisji Rewizyjnej dotyczącej budżetu obywatelskiego, Skład Orzekający zauważa, iż w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do tych zaplanowanych (uwzględniających dokonane w trakcie roku budżetowego zmiany planu). Zgodnie z art. 5a ust. 5 powołanej ustawy o samorządzie gminnym utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe w gminach będących miastami na prawach powiatu. Zaplanowana w budżecie 2019 r. rezerwa celowa w kwocie 100.000 zł na realizację wskazanych wydatków została rozwiązana uchwałą Rady Gminy Legnickie Pole nr X.97.2019 z 30 października 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2019 r. i przeznaczona na inne wydatki, w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały Rady Gminy Legnickie Pole nr V.46.2019 dnia 21 marca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Legnickie Pole konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Legnickie Pole na rok 2019.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożona przez Komisję Rewizyjną opinia nie wyjaśnia, czy organowi wykonawczemu można przypisać odpowiedzialność (winę) za działania lub zaniechania stanowiące przedmiot zarzutów opisanych w tej opinii. Należy zauważyć, że zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie szczegółowej i wyczerpującej informacji o wykonaniu budżetu, tj. takiej, która odnosi się do całości jego wykonania i umożliwi przeprowadzenie jego kompleksowej oceny.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które jej zdaniem stały się podstawą wydania negatywnej opinii o wykonania budżetu podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Gminy, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Wójta. Absolutorium jest formą kontroli nad Wójtem i dlatego zarzuty powinny łączyć się z wykonaniem budżetu, uwzględniać przyczyny subiektywne i obiektywne a jednocześnie być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane. Wyjaśnienia Wójta Gminy na sesji absolutoryjnej, powinny umożliwić wyrobienie sobie opinii przez pozostałych radnych co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną i tym samym zasadności ostatecznego wniosku Komisji. Udzielenie absolutorium jest wyłączną kompetencją rady i z tego faktu wynika jej prawo do oceny poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu, ale też powinność uwzględnienia wyjaśnień Wójta. Rozpatrując zarzuty pod adresem Wójta Gminy Rada powinna ustalić jego odpowiedzialność w tym zakresie.

Opinia regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, nie odnosi się wprost do „słuszności” czy „zasadności” samej propozycji kierowanej przez komisję rewizyjną do organu stanowiącego w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, ale jej przedmiotem jest między innymi zakres ocen dokonywanych przez komisję rewizyjną, czy dotyczą one wykonania budżetu, a także poprawność interpretacji prawa oraz zgodność danych, na których oparła się komisja, ze stanem faktycznym.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił wydać opinię jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

mgr Monika Puchala