

Uchwała nr X/52/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 września 2020 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Legnickie Pole nr XVIII.155.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) oraz zarządzenia nr 2/20 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 stycznia 2020 roku 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 negatywną

o uchwale Rady Gminy Legnickie Pole nr XVIII.155.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Legnickie Pole nr XVIII.155.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok wraz z uzasadnieniem oraz wyciągiem z protokołu nr XVIII.2020 z XVIII sesji Rady Gminy Legnickie Pole odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r.

W § 1 opiniowanej uchwały zawarto następującą regulację:

„Po zapoznaniu się ze:

- 1) Sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu Gminy za 2019 rok,
- 2) Sprawozdaniem finansowym Gminy Legnickie Pole za 2019 rok,
- 3) Opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- 4) Informacją o stanie mienia Gminy Legnickie Pole za 2019 rok,
- 5) stanowiskiem (opinią) Komisji Rewizyjnej, Rada Gminy Legnickie Pole nie udziela Wójtowi Gminy Legnickie Pole absolutorium z wykonania budżetu Gminy za 2019 rok”.

Uchwała została podjęta zgodnie z dyspozycją art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), zwanej dalej „u.s.g.”, następującym stosunkiem głosów: 9 za, 6 przeciw, 0 wstrzymujących się, w obecności 15 radnych. Zdaniem Składu Orzekającego nie zostały jednak zachowane wymogi merytoryczne i formalne podjęcia uchwały.

Zgodnie z wyciągiem z protokołu nr XVIII.2020 z XVIII sesji Rady Gminy Legnickie Pole odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r. w porządku obrad zaplanowano między innymi punkt:

VI. Dyskusja i głosowanie w sprawie absolutorium, składający się z:

1. Projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej - Gminnej Przychodni Zdrowia w Legnickim Polu za rok 2019 - druk nr 170 (nagranie: część II 01:07:01 - 01:14:35).

2. Projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za rok 2019 - druk nr 168 (nagranie: część II 01:14:36 - 02:12:00).

3. Projektu uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok - druk nr 169 (nagranie: część II 02:12:00 - 02:17:40).

Jak wynika z nagrania sesji (dostępnego na stronie internetowej bip.legnickiepole.pl w zakładce: Rada Gminy i e-Sesja) podczas debaty nad absolutorium podniesiono następujące kwestie:

- niewykorzystania promesy na budowę żłobka na realizację zaplanowanego w budżecie zadania inwestycyjnego- Budowa żłobka;

- nieuzyskania dotacji z WFOŚiGW na zakup samochodu dla OSP Legnickie Pole w kwocie 250.000,00 zł;

- niezrealizowania zadania inwestycyjnego- Budowa zagrody edukacyjnej w Legnickim Polu (plan w rozdziale 92195 § 6050 w wysokości 200.000,00 zł);

- nierealizowania w 2019 r. budżetu obywatelskiego, co było związane ze stwierdzeniem przez Wojewodę Dolnośląskiego nieważności uchwały Rady Gminy Legnickie Pole nr V.46.2019 z 21 marca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Legnickie Pole konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Legnickie Pole na rok 2019.

W trakcie debaty Wójt Gminy wskazał, że brak pozyskania środków z dotacji na samochód dla OSP wynikał ze zmiany przez fundusz warunków naboru wniosków o dofinansowanie na rok 2019 w stosunku do lat poprzednich (zmiana beneficjenta z gmin na ochotnicze straże pożarne). Sekretarz Rady Gminy wyjaśniła, że zadanie Budowa zagrody edukacyjnej w Legnickim Polu miało być realizowane w porozumieniu ze Stowarzyszeniem Legnickie Pole, które zrezygnowało z jego realizacji o czym nie poinformowało Urzędu Gminy.

W trakcie debaty odczytano przykładowe niezrealizowane (lub zrealizowane w niewielkim stopniu) w 2019 r. zadania:

- Budowa i remont sieci wodnych i kanalizacyjnych na terenie Gminy Legnickie Pole (plan w rozdziale 01010 § 6050 w wysokości 100.000,00 zł, wykonanie 26.676,25 zł),

- Budowa chodnika wraz z kanalizacją deszczową w drodze powiatowej nr 2202D w Księgienicach etap III (plan w rozdziale 60014 § 6050 w wysokości 269.000,00 zł, wykonanie 128.000,00 zł),

- Remont drogi gminnej nr 296/7 w miejscowości Taczalin (plan w rozdziale 60016 § 6050 w wysokości 25.000,00 zł, wykonanie 0,00 zł),

- Wykup gruntów pod przepompownie ścieków, odpłatne przejęcie działek, odszkodowania za przejęcia gruntów z przeznaczeniem na drogi, zakup nieruchomości (plan w rozdziale 70005 § 6060 w wysokości 80.500,00 zł, wykonanie 26.980,00 zł),

- Budowa zagrody edukacyjnej w Legnickim Polu - "Powrót do przeszłości" (plan w rozdziale 92195 § 6050 w wysokości 200.000,00 zł, wykonanie 0,00 zł).

Dyskusja opierała się na argumentacji zawartej we wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole z odwoływaniem się do poszczególnych elementów opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr X/47/2020 z dnia 17 lipca 2020 r. w przedmiocie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole (opinia pozytywna z zastrzeżeniami). Skład Orzekający wydając opinię pozytywną z zastrzeżeniami co do wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazał, iż 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. Jak również wskazał, że przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które jej zdaniem stały się podstawą wydania negatywnej opinii o wykonaniu budżetu będą podlegać ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Gminy, która jest organem kontrolującym i oceniającym

realizację budżetu przez Wójta. W dyskusji wystąpiły również uwagi i wypowiedzi niezwiązane z wykonaniem budżetu Gminy Legnickie Pole w 2019 roku.

Budżet Gminy Legnickie Pole w 2019 roku wykonano w następujących wielkościach. Dochody budżetu zrealizowano w kwocie 36.222.621,81 zł, stanowiącej 97,59% planu wynoszącego 37.118.065,42 zł. Wykonane dochody bieżące wyniosły 31.798.009,76 zł, tj. 102,95% planu ustalonego w kwocie 30.886.896,31 zł, a dochody majątkowe 4.424.612,05 zł, tj. 71,01% planowanej kwoty 6.231.169,11 zł. Wydatki budżetu zaplanowane w wysokości 42.898.063,86 zł, z tego wydatki bieżące w kwocie 30.067.057,75 zł i wydatki majątkowe w kwocie 12.831.006,11 zł, zostały wykonane w wysokości 33.345.592,82 zł (77,73% planu), z tego wydatki bieżące w kwocie 27.768.522,25 zł (92,36% planu) i wydatki majątkowe w kwocie 5.577.070,57 zł (43,47% planu). Wykonany budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 2.877.028,99 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 5.779.998,44 zł. Nadwyżka operacyjna, liczona jako różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, wyniosła 4.029.487,51 zł. W 2019 r. Gmina zaciągnęła zobowiązania długoterminowe z tytułu kredytu w kwocie 700.000,00 zł. Na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań poniesiono kwotę 945.092,00 zł, stanowiącą 100,00% planowanych rozchodów budżetu. Łączna kwota spłaty zobowiązań finansowych wraz z kosztami obsługi długu z tytułu odsetek stanowiła 3,00% wykonanych dochodów, przy dopuszczalnym wskaźniku obciążenia budżetu spłatą zadłużenia, wynoszącym 15,18%. Na koniec 2019 r. zadłużenie Gminy wynosiło 5.335.530,00 zł, co stanowiło 14,73% wykonanych dochodów (zobowiązania wymagalne nie wystąpiły).

W świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

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 niezwiązanych, 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).

Z powyższego wynika, że sformułowane przez Radę Gminy Legnickie Pole zarzuty powinny wiązać się z wykazaniem rozbieżności między uchwalonym a wykonanym budżetem oraz ustaleniem odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan. W ocenie Składu Orzekającego przebieg postępowania absolutoryjnego nie wykazuje aby podjęto próbę wyjaśnienia okoliczności niepełnego wykonania zaplanowanych w budżecie na 2019 r. dochodów i wydatków oraz ustalenia stopnia zawinienia Wójta Gminy za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami (w szczególności wydatkami majątkowymi). Podczas dyskusji Rada nie dążyła do uzyskania informacji o przyczynach niewykonania zaplanowanych wydatków majątkowych.

Odnosząc się do niewykorzystania środków z promesy na budowę żłobka (w wysokości 2 mln złotych) wskazać należy że środki z promesy nie były planowane w dochodach budżetu 2019 roku. Natomiast wydatki majątkowe na budowę żłobka zaplanowane pierwotnie w wysokości 500.000,00 zł (rozdział 85505 § 6050) zostały zmniejszone do wysokości 100.000,00 zł uchwałą Rady Gminy Legnickie Pole nr XII.115.2019 z 20 grudnia 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2019.

W odniesieniu do braku realizacji 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 u.s.g. 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 przez Wojewodę Dolnośląskiego 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. Budżet obywatelski w 2019 r. nie był realizowany i nie stanowił elementu wykonania budżetu Gminy Legnickie Pole. Zarzut braku realizacji wykonania budżetu obywatelskiego nie ma bezpośredniego związku z oceną wykonania uchwalanego przez Radę Gminy budżetu. Jest związany z nieprawidłowym przygotowaniem projektu oraz podjęciem uchwały.

Z przebiegu sesji nie wynika również, aby w jej trakcie Rada zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym Gminy za 2019 rok, opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz informacją o stanie mienia Gminy. Z art. 20 ust. 1 u.s.g. wynika tymczasem, że rada gminy obraduje na sesjach, a zatem w trakcie sesji powinny zostać podjęte czynności polegające na zaznajomieniu się z ww. dokumentami przez Radę, jako organ działający kolegialnie.

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 ORZĘKAJĄCEGO
mgr Monika Puchala