

**Uchwała Nr 3.g./3/2021**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 22 lipca 2021 roku**

**w sprawie wydania opinii o uchwale nr XXXV/360/2021 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

**Przewodnicząca:**     **Aneta Dygus**  
**Członkowie:**        Karolina Aszkiełowicz  
                             Konrad Pachocki

**§ 1**

**wydaje negatywną opinię** o uchwale nr XXXV/360/2021 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok.

**§ 2**

Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

**§ 3**

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

**Uzasadnienie**

W dniu 12 lipca 2021 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr XXXV/360/2021 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok. Do uchwały załączono pismo z dnia 6 lipca 2021 r. Ponadto przy piśmie znak SKG. 300.11.2021 z dnia 8 lipca 2021 r. przedłożono projekt protokołu Nr XXXV/2021 z XXXV zdalnej Sesji Rady Gminy Stare Babice, która odbyła się w dniu 30 czerwca 2021 r.

Skład Orzekający RIO, ustalił co następuje.

Z przedłożonej uchwały wynika, że Rada po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2020 rok, sprawozdaniem finansowym, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, informacją o stanie mienia Gminy Stare Babice, stanowiskiem Komisji Rewizyjnej nie udzieliła Wójtowi Gminy Stare Babice absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2020. Z pisma z dnia 06 lipca 2021 r. wynika, że na XXXV sesji Rady Gminy w dniu 30 czerwca 2021 r. Rada Gminy rozpatrzyła i nie zatwierdziła sprawozdania finansowego za rok 2020 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za 2020 r. Skład ustalił, że głosowanie nad projektem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium przebiegło w głosowaniu imiennym 9 głosami „za”, przy 6 głosach „przeciw” i braku głosów „wstrzymujących się”, przy obecności 15 radnych (ustawowy skład rady wynosi 15 radnych).

Przechodząc do oceny procedury absolutoryjnej przeprowadzonej przez Radę Gminy Stare Babice, podzielić należy w pełni tezy przedstawione w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. V SA/Wa 1531/17, LEX nr 2544067. W uzasadnieniu opiniowanej uchwały wskazano, że cyt.: „Komisja rewizyjna negatywnie oceniła niski poziom wykonania wydatków majątkowych na zadania: 1. Budowa ronda przy skrzyżowaniu ul. Warszawskiej i Południowej w miejscowości Zielonki – Parcela; 2. Wykonanie przebudowy ul. Pohulanka w Starych Babicach; Komisja Rewizyjna negatywnie oceniła niski poziom wykonania wydatków bieżących w zakresie planów zagospodarowania przestrzennego oraz brak wydatków majątkowych dla zadania pn. Rozbudowa Szkoły podstawowej w Zielonkach Parceli. Komisja rewizyjna wskazała, że przyczyną niskiego poziomu wydatków majątkowych w opisanych zadaniach były opóźnienia w realizacji zadań, które spowodowane były brakiem właściwego nadzoru Wójta i pracowników Urzędu Gminy. We wniosku Komisja rewizyjna wskazała, że sprawozdanie z wykonania Budżetu Gminy nie odzwierciedla rzeczywistego i pełnego przebiegu

wszystkich czynności faktycznych i prawnych składających się na wykonanie budżetu przez Organ wykonawczy” oraz dalej, że cyt.: „Rada Gminy uznaje, że wyżej opisane zadania budżetowe miały istotny wpływ dla społeczności lokalnej, dlatego niski poziom wydatków lub brak wydatków w tych zadaniach był działaniem niezgodnym z wolą Rady Gminy”. Z ostatniego zdania oraz z analizy przebiegu dyskusji, w oparciu o zapisy projektu protokołu z sesji wynika, że Rada Gminy Stare Babice dokonując oceny wykonania budżetu, nie odniosła się do całości wykonania budżetu, skoncentrowała się bowiem jedynie na wybranych jego elementach, tj. niskim poziomie wydatków lub ich braku w zakresie ww. zadań, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, takich jak przebieg wykonania inwestycji (np. sprawy związane z dokumentacją projektową). Rada nie wykazała i nie uzasadniła, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności Gminy określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków z winy Wójta. Z uwagi na powyższe nie można uznać procedury absolutoryjnej Rady i podjętej w jej wyniku uchwały za zgodną z prawem. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej Gminy, za prawidłowość której Wójt - jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność, zatem konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed Regionalną Izbą Obrachunkową. Motywu, którym kierowali się radni w trakcie głosowania nad uchwałą o nieudzieleniu absolutorium, nie można także ustalić na podstawie projektu protokołu z przebiegu sesji. Z wystąpień radnych podczas sesji absolutoryjnej wynika, że zasadniczym zarzutem wobec wykonania budżetu przez Wójta Gminy Stare Babice było niepełne wykonanie planu bądź jego niewykonanie w odniesieniu do ww. zadań oraz nierzetelność w opisie dotyczącym wykonania inwestycji bądź powodów jej niewykonania. Zdaniem Składu dokonując oceny wykonania budżetu, Rada winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości, a nie koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach lub skupiać się na sposobie realizacji inwestycji czy zadania, jak ma to miejsce w niniejszym stanie faktycznym.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że zasadniczym zarzutem wobec wykonania budżetu przez Wójta Gminy Stare Babice było niepełne zrealizowanie lub niezrealizowanie wydatków w zakresie ww. czterech zadań na łączną kwotę ich niezrealizowania w wysokości 1.329.550,02 zł, co stanowi 0,82 % wydatków wykonanych ogółem, natomiast w żadnym z przedłożonych dokumentów nie odniesiono się do wykonania dochodów budżetowych, które zrealizowano w kwocie 153.733.320,73 zł, co stanowi 101,26% planu oraz wydatków ogółem, które zrealizowano w 94,13 % w stosunku do planu, tj. w kwocie 162.764.147,32 zł. Wynik budżetu za 2020 rok zamknął się deficytem w kwocie 9.030.826,59 zł, podczas gdy planowany był deficyt budżetowy w wysokości 21.108.220,47 zł. W sytuacji, w której organ stanowiący podnosi rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym w zakresie realizacji budżetu powinien rozważyć istotność niewykonania tych wydatków w odniesieniu do całości budżetu oraz realizacji zadań istotnych dla społeczności lokalnej, przyczyny tego stanu rzeczy oraz ustalić zakres odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r. (I SA/Po 624/98), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach dnia 30 października 2013 r. (I SA/Ke 554/13), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. (V SA/Wa 1431/18). Na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań.

W uzasadnieniu wskazano także, cyt.: „Pomimo negatywnej opinii wystawionej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w stosunku do wniosku Komisji rewizyjnej, Rada Gminy uznaje, że w zakresie kompetencji Izby pozostaje dokonywanie kontroli formalnej i rachunkowej sprawozdań z wykonania budżetów Gminy, natomiast w kompetencji Rady pozostaje ocena Budżetu w zakresie m.in. rzetelności sprawozdań i rzetelność ta została zakwestionowana”. Zgodnie z art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządza się na podstawie danych z ewidencji księgowej budżetu. Sprawozdanie powinno uwzględniać w szczególności:

- 1) dochody i wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej;
- 2) zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonane w trakcie roku budżetowego;
- 3) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich. Zarówno Komisja Rewizyjna jak i Rada Gminy Stare Babice nie wykazała w przedmiocie wykonanego budżetu nierzetelności zarówno w zakresie danych finansowych jak i opisu wykonanych zadań. Komisja Rewizyjna w złożonym wniosku

uznała, że faktyczne okoliczności przebudowy ul. Pohulanka nie zostały opisane w sposób prawidłowy i wyczerpujący oraz w zakresie niewykonania zadania pn.: „Rozbudowa Szkoły w Zielonkach-Parceli” opis w zakresie niewykonania zadania jest niezgodny ze stanem faktycznym. W tym miejscu Skład Orzekający pragnie zauważyć, że na przebudowę drogi czy rozbudowę szkoły składa się wiele czynników, wychodzących poza sferę wykonania budżetu, chociażby jak kwestionowane sprawy związane z dokumentacją projektową, która po wybudowaniu nowych domów musiała zostać zaktualizowana i spowodowała wydłużenie w czasie inwestycji.

Przebieg postępowania absolutoryjnego nie wskazuje, aby podjęto próbę merytorycznego wyjaśnienia wskazanych okoliczności i jednoznacznie przedstawiono powody i dowody, dla których przypisuje się Wójtowi odpowiedzialność za niepełne wykonanie planowanych wydatków. Rada skoncentrowała się wyłącznie na niektórych wydatkach pomijając to, jaki był ich wpływ na wielkość i rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem budżetu.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznał, że przedmiotowa uchwała Rady została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) i art. 271 ustawy o finansach publicznych.