

U C H W A Ł A Nr 0102-250/21
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 30 lipca 2021 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXXVII/297/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVII/297/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy w związku z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372).

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 29 czerwca 2021 r. Rada Gminy Grunwald podjęła uchwałę Nr XXXVII/297/2021 w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy. W dniu 7 lipca 2021 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 21 lipca 2021 r. zawiadomiono Gminę Grunwald oraz Radę Gminy Grunwald, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 30 lipca 2021 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Grunwald nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium.

W myśl art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach absolutorium.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Podjęcie uchwały absolutoryjnej należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, o czym stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 poz. 305).

Jak wynika z wyciągu z protokołu Nr XXXVII/2021 z Sesji Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. Przewodniczący Rady Gminy przedstawił pod głosowanie uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald za 2020 rok. Radni podjęli uchwałę po uprzednim głosowaniu, które przebiegło następująco: 9 głosów było "za", 5 głosów było „przeciw” i 0 głosów - "wstrzymuję się”, przy ustawowym składzie Rady – 15 osób (14 wzięło udział w głosowaniu) uchwała uzyskała większość bezwzględna.

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, iż jako główne przyczyny nieudzielenia absolutorium wskazano nieprawidłowości wykazane przez komisję rewizyjną we wniosku o nieudzielenie absolutorium tj. zmniejszenie planu dochodów w wysokości 2.494.988,00 zł, oraz brak Wieloletniego Planu Inwestycyjnego co miało wpływ na chaotyczność i nieskoordynowane działania w zakresie polityki inwestycyjnej w zarządzaniu finansami. Ponadto w uzasadnieniu do uchwały wskazano kolejne elementy, które wpłynęły na negatywną ocenę wykonania budżetu. Podzielono je na następujące grupy:

- cyt. „w zakresie rozbieżności między stanem założonym a rzeczywistym” wskazano: rozbieżność w realizacji dochodów majątkowych - realizacja ogólna na poziomie 89,7 %, niewykonanie dochodów własnych na kwotę 3.191.455 zł, wzrosty kosztów zatrudnienia o 1.562.947 zł, brak ograniczenia liczby zatrudnienia i kosztów z tym związanych, błędy przy określaniu wynagrodzeń na stanowiskach kierowniczych - ujawnione w trakcie kontroli zewnętrznej, niski poziom realizacji inwestycji zarówno kwotowy jak i ilościowy, rozbieżności przy realizacji inwestycji i działań w ramach funduszu sołeckiego,

- cyt. „w zakresie niezgodności z prawem.”, wskazano: zmniejszenie opłaty eksploatacyjnej, nieprawidłowym sposobie realizacji programu dofinansowania budowy oczyszczalni ścieków skutkującym nieprawym udzieleniem dotacji na 2 wnioski,

- cyt. „w zakresie celowości wydatków” wskazano: organizację i pokrycie kosztów dożynek w okresie pandemii, zakup autobusu do przewozu osób niepełnosprawnych, brak analizy kosztów jego utrzymania, dofinansowanie zakupu wozu strażackiego dla OSP Dylewo,

- cyt. „w zakresie rzetelności” zarzuty dotyczą uchybień polegających na błędnym kształtowaniu projektu budżetu na rok 2020, uchwale zmieniającej budżet na rok 2020 z grudnia 2020 r, braku kontroli zarządczej w realizacji dziennego planu wydatków oraz programu dofinansowania budowy przydomowych oczyszczalni ścieków,

- cyt. „w zakresie gospodarności” przytoczono ponownie przykład zamiany usług zewnętrznych dowozu dzieci na zakup autobusu, brak ochrony obiektu w Mielnie, generowanie kosztów sądowych poprzez nieudzielenie informacji publicznej w określonym terminie sposób wyłonienia usługodawcy do zimowego utrzymania dróg, brak bieżących napraw dróg gminnych i konserwacji sprzętów rekreacyjnych i przystanków komunikacji publicznej.

Kolegium Izby zauważa, iż udzielenie bądź odmowa udzielenia absolutorium stanowi najistotniejszą prerogatywę organu stanowiącego w fazie procedury budżetowej. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wprost stanowi, iż uchwalenie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Norma wyrażona w przepisie art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustanawia adresowany do organu stanowiącego nakazuje podjęcie uchwały w sprawie absolutorium w określonym terminie i po zapoznaniu się z określonymi informacjami. Instytucja absolutorium stanowi podsumowanie wykonania budżetu. Jest elementem zamykającym gospodarkę finansową gminy i środkiem kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której, Wójt – jako organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. Odmowa udzielenia absolutorium stanowi negatywną ocenę wykonania budżetu przez Wójta pod względem zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności, zgodności dokumentu ze stanem faktycznym (A.Rzetecka-Gil. Art. 28a w Samorząd gminny „Sposoby ustalania mandatu Wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyny jego niewykonania” Komentarz System Informacji Prawnej LEX).

Podkreślenia w przedmiotowej sprawie wymaga fakt, iż tryb i procedurę podejmowania uchwał w sprawie absolutorium ukształtowało szeroko orzecznictwo sądowno-administracyjne. Z jego analizy można wysunąć kilka zasadniczych przesłanek dotyczących procesu udzielania absolutorium. Przede wszystkim 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r., I SA/Kr 1583/13, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 września 2005 r., I SA/Bk 206/05). Absolutorium nie może wykraczać poza realizację budżetu jest zatem instytucją kontroli pracy organu wykonawczego o ograniczonym przedmiotowo zakresie i nie może być wykorzystywane przez organ stanowiący do oceny całokształtu działania organu wykonawczego.

Dokonując oceny wykonania budżetu rada jednostki samorządu terytorialnego powinna 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. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi zatem istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2002 r., I SA/Po 1606/01). Rada Gminy swoje niezadowolenie z pracy wójta może wyrazić w odrębnej uchwale, nie powiązanej ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i z absolutorium, a także, zgodnie z art. 28 b ustawy o samorządzie gminnym, może z tej przyczyny zainicjować procedurę odwołania wójta (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 22 marca 1996r., SA/Gd 3695/95, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06).

W konsekwencji brak wykazania i uzasadnienia przez organ stanowiący, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy określonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, skutkuje niemożliwością podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., III SA/Wa 2504/06).

Zdaniem Kolegium w ramach procedury absolutoryjnej w Gminie Grunwald ww. wymagania nie zostały spełnione. W trakcie debaty absolutoryjnej nie wykazano nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium. Z przedstawionego wyciągu z protokołu z sesji wynika, że podnoszone w trakcie sesji absolutoryjnej zarzuty nie dotyczyły wykonania budżetu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



Z-CA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie

Bogdan Gaber