

**U C H W A Ł A Nr RIO.IV.0120-208/22
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w OLSZTYNIE
z dnia 18 lipca 2022 roku**

w sprawie zaopiniowania uchwały Nr LI/402/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w osobach:

Przewodniczący:	Andrzej Pliszka
Członkowie:	Małgorzata Mazur - Wysocka
	Paweł Gulbinowicz

działając na podstawie art. 13 pkt. 8 w zw. z art. 19 ust 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019, poz. 2137 ze zm.), postanawia:

negatywnie zaopiniować uchwałę Nr LI/402/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 14 lipca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęła uchwała Nr LI/402/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy. Wraz z uchwałą przedłożono wyciąg z protokołu z LI sesji Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r.

Z § 1 uchwały Nr LI/402/2022 oraz z wyciągu z protokołu z sesji Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. wynika, iż Radni Gminy Grunwald po zapoznaniu ze :

- Sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2021 r,
- Sprawozdaniem finansowym Gminy Grunwald za 2021 r,
- Opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2021 rok,
- Informacją o stanie mienia Gminy Grunwald,
- stanowiskiem Komisji Rewizyjnej o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald za wykonanie budżetu gminy za 2021 rok,

postanowili o nieudzieleniu Wójtowi Gminy Grunwald absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2021 rok. Za wnioskiem o nieudzielenie absolutorium oddano 8 głosów (z 15 osobowego składu rady), 6 głosów było przeciw, jeden głos nie został oddany.

Powyższa uchwała została poprzedzona podjęciem uchwały Nr LI/401/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 roku w sprawie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2021 r.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wskazuje, iż w dniu 14 kwietnia 2022 r wydał uchwałę Nr RIO.IV-0120-123/2022, w której pozytywnie zaopiniował przedłożone przez Wójta Gminy Grunwald sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2021 r.

W dniu 10 czerwca 2022 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej w którym, negatywnie oceniono wykonanie budżetu Gminy za 2021 r. Komisja podczas posiedzenia cyt. „dokonała oceny wykonania budżetu oraz wzięła pod uwagę rozbieżności między stanem założonym a rzeczywistym”, ponadto cyt. „poruszane zagadnienia dotyczyły wykonania budżetu pod względem zgodności z prawem celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności (ekonomiczności) i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.” Komisja Rewizyjna wskazała, iż nie otrzymała odpowiedzi na szereg pytań dotyczących wykonania budżetu ze 2021 r. z powodu nieobecności Wójta i Skarbnika Gminy oraz braku osób pełniących funkcje zastępcze.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w oparciu o dokumenty zgromadzone w przedmiotowej sprawie stwierdził, iż Komisja Rewizyjna Rady Gminy Grunwald formułując wniosek o nieudzielenie absolutorium dla Wójta Gminy przedstawiła cztery przesłanki stanowiące podstawę nieudzielenia absolutorium:

- cyt. *„całkowity brak współpracy z radnymi, na etapie przygotowywania kolejnych projektów budżetu, również tego na 2021 rok”*. Z uzasadnienia tego argumentu wynika, iż Wójt nieprawidłowo planował dochody budżetu na początku roku tj. w zawyżonej kwocie, jako przykład wskazano planowane dochody z tytułu należnej gminie opłaty eksploatacyjnej w kwocie około 4,5 miliona zł, których nie wyegzekwowano. Komisja Rewizyjna wskazuje, że pod koniec roku dokonano szeregu zmniejszeń kwot dochodów. Zdaniem komisji rewizyjnej takie postępowanie Wójta, w kwestii planowania dochodów własnych gminy jest niedopuszczalne, ponieważ sztuczne zawyżanie budżetu, pozwala na wyższe wydatki. Co w przypadku zmniejszenia dochodów zwiększa zadłużenie gminy.
- cyt. *„niekontrolowany wzrost zadłużenia gminy”*. Komisja Rewizyjna wskazała wzrost zobowiązań ogółem do kwoty 6.126.917,63 zł, wzrost zadłużenia z tytułu

kredytów i pożyczek do kwoty 10.173.757,71 zł, oraz stałe korzystanie z kredytu w rachunku bieżącym w kwocie 1 mln zł.

- cyt. *„gwałtowny, niekontrolowany wzrost zatrudnienia w istniejących jednostkach, organizacjach gminy, oraz zbyt częste zakładanie nowych jednostek”*.
- cyt. *„Zła (niepełna) realizacja Funduszu Sołectkiego”*.

Skład Orzekający w dniu 22 czerwca 2022 roku uchwałą Nr RIO.IV.0120-202/22 negatywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Grunwald w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy. Zdaniem Składu Orzekającego Komisja Rewizyjna nie dokonała kompleksowej oceny wykonania budżetu, nie odniosła się do niego jako całości. Nie stwierdzono rozbieżności między stanem założonym, a rzeczywistym. W przekonaniu organu nadzorczego ze złożonych dokumentów nie wynika, aby Komisja Rewizyjna rozpatrywała legalność i prawidłowość wykonania budżetu. Odmowa udzielenia absolutorium stanowi negatywną ocenę wykonania budżetu przez organ wykonawczy pod względem zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności (ekonomiczności), zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, co podejmując decyzję o nieudzieleniu absolutorium należało wykazać i rzetelnie uzasadnić.

Z treści uchwały Nr LI/402/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy, jej uzasadnienia oraz protokołu z LI sesji Rady Gminy z dnia 30 czerwca 2022 roku wynika, iż całość zarzutów stanowiących podstawę do nieudzielenia absolutorium jest zawarta we wniosku Komisji Rewizyjnej. Rada Gminy nie sformułowała dodatkowych zarzutów w zakresie niewykonania budżetu za rok 2021.

Skład Orzekający dokonał ponownej wnikliwej analizy przedstawionych zarzutów i stwierdził iż w zakresie

- cyt. *„całkowitego braku współpracy z radnymi, na etapie przygotowywania kolejnych projektów budżetu, również tego na 2021 rok”*. Skład Orzekający podtrzymuje stanowisko, iż zarówno budżet na 2021 roku jak i wszystkie wprowadzone w trakcie roku zmiany zaproponowane przez Wójta zostały zaakceptowane przez Radę Gminy w głosowaniach jawnych, czego odzwierciedleniem są Uchwały Rady Gminy Grunwald. Skład Orzekający wskazuje, iż zgodnie z art. 18 ust 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminy do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy uchwalanie budżetu gminy.
- cyt. *„niekontrolowany wzrost zadłużenia gminy”*. Skład Orzekający ponownie wnikliwie przeanalizował cyt. *„wzrost zadłużania Gminy Grunwald”*. Zadłużenie

Gminy Grunwald na początku 2021 roku wynosiło 11.624.078,53 zł (w tym 9.363.415,35 zł z tytułu kredytów i pożyczek, 2.260.663,18 zł z tytułu zobowiązań wymagalnych). Na koniec roku kwota zobowiązań wynosił 11.716.937,49 zł (w tym 10.173.757,71 zł z tytułu kredytów i pożyczek, oraz 1.543.179,77 zł z tytułu zobowiązań wymagalnych). **Kwota zadłużenia wzrosła w trakcie 2021 roku o 92.858,96 zł.** Skład Orzekający wskazał, iż w trakcie roku zaciągnięto kredyt w kwocie 1.470.000 zł oraz pożyczkę w wysokości 290.000 zł. Rada Gminy podejmowała uchwały w sprawie zaciągnięcia w/w zobowiązań. W zakresie kredytu w rachunku bieżącym w wysokości 1 mln zł Wójt Gminy posiada stosowne upoważnienia do dysponowaniem tymi środkami, które jest zawarte w uchwale budżetowej. Skład Orzekający nie stwierdził zadłużania powyżej posiadanych limitów. W zakresie zobowiązań ujętych w sprawozdaniu Rb-28 S Komisja Rewizyjna nie wskazała nieprawidłowości, a jedynie różnicę w kwocie między poszczególnymi latami.

- cyt. *„gwałtowny, niekontrolowany wzrost zatrudnienia w istniejących jednostkach, organizacjach gminy, oraz zbyt częste zakładanie nowych jednostek”*. Skład Orzekający wskazuje, iż wystąpił z prośbą do Wójta o wskazanie stanu etatów na początek i koniec 2021 roku. Z uzyskanych informacji wynika, iż stan etatów na dzień 31 grudnia 2020 roku we wszystkich jednostkach gminy wynosił 200,14 etatu, a na dzień 31 grudnia 2021 roku 201,55 etatu. **Wzrost zatrudnienia w 2021 r wyniósł 1,41 etatu.**
- Cyt. *„Zła (niepełna) realizacja Funduszu Sołectkiego.”* Skład Orzekający po analizie uzyskanych informacji ustalił, iż na terenie Gminy Grunwald jest 21 sołectw, każde sołectwo realizuje zadania indywidualnie. Zdaniem Składu Orzekającego sam fakt niewykonania pełnej kwoty wydatków nie świadczy o złym zarządzaniu, może świadczyć przeciwnie o wykonaniu zadań taniej co powoduje, iż w budżecie Gminy pozostanie więcej środków na inne zadania. Komisja Rewizyjna nie przedstawiła zarzutów, które zadania i w którym sołectwie zostały źle wykonane, w związku z czym Skład Orzekający nie mógł się ustosunkować do tego zarzutu.

Skład Orzekający podnosi, iż absolutorium samorządowe jest instytucją służącą organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do sprawowania kontroli wykonania budżetu przez organ wykonawczy. Absolutorium w gminie to odrębny oraz sformalizowany sposób kontroli i oceny wykonania budżetu. Forma kontroli jaką jest absolutorium samorządowe, charakteryzuje się tym, iż powinno odnosić się ściśle do wykonania budżetu gminy. W orzecnictwie NSA od dawna ukształtował się pogląd, że absolutorium dotyczy

wykonania budżetu, a nie odnosi się do oceny całokształtu działania wójta (Wyrok NSA z 11 września 1991 r., sygn. akt II SA 641/91, ONSA 1991, nr 34, poz. 79; wyrok NSA z 5 listopada 1992., sygn. akt. II SA 764/92; wyrok NSA z 22 marca 1996., sygn. akt SA/Gd 3695/95, „Prawo Gospodarcze” 1996, nr 8). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 231/14 orzekł jednoznacznie, iż „Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniami prawidłowości wykonania budżetu gminy”. Ocena Wójta w innym aspekcie jego działania powinna odbywać się poza procedurą absolutorijną. W konsekwencji, jedynie negatywna ocena wykonania budżetu umożliwia nieudzielenie absolutorium.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający doszedł do przekonania, iż podejmując uchwałę Nr LI/402/2022 Rada Gminy Grunwald w dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium **nie wykazano istotnego naruszenia zasad prawidłowego wykonania budżetu**. W związku z powyższym postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w ciągu 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego
CZŁONEK KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Andrzej Piśka
Andrzej Piśka