

U C H W A Ł A Nr RIO.IV-0120-188/2023
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w OLSZTYNIE
z dnia 2 czerwca 2023 r.

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Grunwald w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w osobach:

Przewodniczący:	Andrzej Pliszka
Członkowie:	Paweł Gulbinowicz
	Mirosław Czerny

działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2022 r., poz. 1668 ze zm.), postanawia:

negatywnie zaopiniować wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Grunwald w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2023 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Grunwald w sprawie nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald.

Skład Orzekający dokonując analizy przedmiotowego wniosku ustalił, co następuje:

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Grunwald rozpatrzyła:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2022 r oraz informację o stanie mienia komunalnego,
- opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2022 oraz informacji o stanie mienia komunalnego,
- sprawozdanie finansowe za 2022 r.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Grunwald działając na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2023 r., poz. 40 ze zm.), negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Gminy za 2022 r. i wystąpiła do Rady Gminy z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy.

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), zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.”

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 pięć głównych przesłanek stanowiących podstawę nieudzielenia absolutorium, tj:

- wzrost zadłużenia Gminy do 12.271.814,77 zł,
- brak dialogu pomiędzy Wójtem, a Radą Gminy przy wprowadzaniu nowych projektów i inwestycji oraz ich priorytetów zarówno ekonomicznych jak i społecznych
- rozbieżności pomiędzy WPI, a planem inwestycji na rok planowany,
- bardzo niski poziom wykonania zadań funduszu sołeckiego,
- ciągle, niezmnijające się finansowanie zobowiązań, zarówno niewymagalnych jak i wymagalnych.

Ponadto, w treści Opinii Komisji Rewizyjnej wskazano, iż w 2022 roku budżet gminy ustaliła Regionalna Izba Obrachunkowa. Rada Gminy nie podjęła budżetu, gdyż cyt. "nie wyraziła zgody na przyjęcie w budżecie gminy zawyżonych, wątpliwych dochodów i odsetek (...) z opłaty eksploatacyjnej i odsetek od nich na sumę około 7 mln". Z treści opinii wynika, iż głównym powodem niskiego wykonania budżetu jest powyższa niezrealizowana kwota wpływów z opłaty eksploatacyjnej i odsetek, którą RIO ujęło w budżecie na rok 2022.

Zdaniem Składu Orzekającego, instytucja absolutorium stanowi podsumowanie wykonania budżetu za dany rok, stanowi również elementem zamykający gospodarkę finansową gminy. Jest środkiem służącym kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu za dany rok. Uchwała budżetowa zatwierdza granicę dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą. Ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. Natomiast planowane kwoty wydatków budżetowych są wielkościami maksymalnymi i wiążą organ wykonawczy gminy. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie sposobu wykonania budżetu, przyczyn rozbieżności w jego realizacji, wskazanie czy winą za określony stan rzeczy można obciążyć organ wykonawczy. Ocena w tym zakresie powinna być kompleksowa, odnosić się do całości wykonania planu finansowego, a nie koncentrować się tylko na wybranych kwestiach albo wręcz z nim niezwiązanymi, a dotyczącymi innych sfer działania organu wykonawczego.

Skład Orzekający podnosi, iż nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa. 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.

W ocenie Składu Orzekającego, wniosek Komisji Rewizyjnej w sposób istotnym narusza przepisy prawa. Wprawdzie nieudzielenie absolutorium poprzedzone było spełnieniem warunków formalnych

wynikających z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednak brak uzasadnienia podjęcia takiej, a nie innej decyzji powoduje, że nie można ustalić zasadniczego motywu nieudzielenia absolutorium, jakim jest ocena wykonania budżetu. Odpowiedzi na pytanie, jakimi względami kierowali się członkowie Komisji Rewizyjnej podczas głosowania, nie dają zarówno wniosek, jaki i jego uzasadnienie.

Skład Orzekający stwierdził, że 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 nadzoru, 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, i to należało wykazać i uzasadnić.

Skład Orzekający podkreślił, powołując się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak wykonano planowany budżet, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dokonując oceny wykonania budżetu, komisja rewizyjna powinna to czynić w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych.

Wobec powyższego Skład Orzekający postanowił negatywnie zaopiniować wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Grunwald w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy, gdyż treść uzasadnienia wniosku, a także posiadana wiedza Składu Orzekającego w zakresie wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2022 rok nie daje podstaw do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi.

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

Przewodniczący Składu Orzekającego

Andrzej Pliszka