



# Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

Zespół Zamiejscowy w Elblągu

82-300 Elbląg, ul. Czerwonego Krzyża 2

tel. (55) 235-44-48

fax (55) 235-57-71

**RIO.IV-0121-4/21**

**Elbląg, dn. 15.07.2021 r.**



**Wójt Gminy Grunwald**

W załączeniu przesyłam **Uchwałę Nr:**

- **RIO.IV-0120-242/21** Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie zaopiniowania uchwały Nr XXXVII/297/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy.

**CZŁONEK KOLEGIUM**  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Olsztynie

*Andrzej Pliszka*

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Grunwald
2. a/a

**U C H W A Ł A Nr RIO.IV-0120-242/2021  
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO  
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w OLSZTYNIE  
z dnia 15 lipca 2021 roku**

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

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w osobach:

|                 |   |
|-----------------|---|
| Przewodniczący: | Andrzej Pliszka                                 |
| Członkowie:     | Małgorzata Mazur - Wysocka<br>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 XXXVII/297/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy.**

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

W dniu 7 lipca 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęła uchwała Nr XXXVII/297/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy. Wraz z uchwałą przedłożono wyciąg z protokołu z XXXVII sesji Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r.

W § 1 przedmiotowej uchwały postanowiono nie udzielić Wójtowi Gminy Grunwald absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2020 rok. Przedmiotowa uchwała została podjęta w głosowaniu (jawnym, imiennym, wymagającym większości bezwzględnej), w którym udział wzięło 14 radnych (1 osoba nieobecna), 9 głosów za, 5 głosy przeciw, brak głosów wstrzymujących się.

Z § 1 uchwały Nr XXXVII/297/2021 oraz z wyciągu z protokołu z sesji Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. wynika, iż Radni Gminy Grunwald zostali zapoznani ze :

- Sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2020 r,
- Sprawozdaniem finansowym Gminy Grunwald za 2020 r,
- Opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2020 rok,
- Informacją o stanie mienia Gminy Grunwald,

- Stanowiskiem Komisji Rewizyjnej o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald za wykonanie budżetu gminy za 2020 rok.
- Wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald za 2020r,
- Negatywną opinią składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Powyższa uchwała została poprzedzona podjęciem uchwały Nr XXXVII/296/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 roku w sprawie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2020 r.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wskazuje, iż w dniu 16 kwietnia 2021 r wydał uchwałę Nr RIO.IV-0120-143/21, w której pozytywnie zaopiniował przedłożone przez Wójta Gminy Grunwald Zarządzeniem Nr 34/2021 z dnia 30 marca 2021 r. sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Grunwald za 2020 r.

W dniu 18 czerwca 2021 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej w którym, negatywnie oceniono wykonanie budżetu Gminy za 2020 r. Z uzasadnienia wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Grunwald wynika, iż po zapoznaniu się z uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie Nr RIO.IV-0120-143/21 z dnia 16 kwietnia 2021 roku w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy (skład orzekający RIO wydał pozytywną opinię o sprawozdaniu) i wysłuchaniu wyjaśnień Wójta i Skarbnika, większością głosów w głosowaniu jawnym Komisja Rewizyjna negatywnie opiniuje sprawozdanie finansowe gminy za 2020 rok. Jednocześnie Komisja uznała to sprawozdanie za kompletne i zgodne ze stanem faktycznym, nie wnosząc zarówno zastrzeżeń do informacji objętych tym sprawozdaniem jak i przeznaczenia wydatkowanych środków. Dochody budżetowe zrealizowano w kwocie 36.756.916,57 zł co stanowi 91,3 %, wydatki budżetu zrealizowano w kwocie 35.224.880,66 zł co stanowi 92 %. Komisja stwierdziła, iż zadłużenie nieznacznie się zmniejszyło, zwiększyły się natomiast zobowiązania wymagalne.

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 nieudzielanie absolutorium dla Wójta Gminy przedstawiła dwie kwestie szczegółowe, stanowiące podstawę nieudzielenia absolutorium:

- „zmniejszenie planu dochodów w wysokości 2.494.988,00 zł uchwałą Rady Gminy Nr XXXI/251/2020 z dnia z dnia 29 grudnia 2020 r.” Z wyjaśnień Skarbnika Gminy złożonych Komisji Rewizyjnej jak również wyjaśnień Wójta złożonych do Regionalnej

Izby Obrachunkowej w Olsztynie wynika, iż zmniejszenie zostało wprowadzone ze względu na mniejsze dochody niż przewidywano w trakcie roku budżetowego.

- „brak Wieloletniego Planu Inwestycyjnego (dalej WPI) co ma wpływ na chaotyczne i nieskoordynowane działania.” Brak WPI według Komisji powoduje, iż zadania inwestycyjne są wprowadzane do budżetu bez odpowiedniego przygotowania, zaplanowania i późniejszej eksploatacji. We wniosku Komisji Rewizyjnej nie wskazano konkretnych zadań inwestycyjnych które zostały wykonane niewłaściwie, jak również nie wykazano kwot ewentualnych strat dla budżetu.

Skład Orzekający w dniu 24 czerwca 2021 roku uchwałą Nr RIO.IV.0120-237/21 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 uzasadnienia do uchwały Nr XXXVII/297/2021 Rady Gminy Grunwald z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy wynika, iż Radni negatywnie ocenili między innymi działania Wójta :

- w zakresie rozbieżności między stanem założonym, a rzeczywistym: rozbieżność w realizacji dochodów majątkowych – wykonanie ich w 89,7 %, wzrost kosztów zatrudnienia, błędy przy określaniu wysokości wynagrodzenia na stanowiskach kierowniczych, realizacja inwestycji na poziomie 89 %, rozbieżności przy realizacji inwestycji w ramach funduszy sołeckich,
- w zakresie niezgodności z prawem : zmniejszenie opłaty eksploatacyjnej, uchybienia w zakresie programu dofinansowania budowy oczyszczalni ścieków,
- w zakresie celowości wydatków za nieuzasadnione uznano: organizacje dożynek gminnych, zakup autobusu do przewozu osób niepełnosprawnych, dofinansowanie zakupu wozu strażackiego,
- w zakresie rzetelności błędy polegały na błędach w kształtowaniu projektu budżetu gminy na 2020, uchwale zmieniającej budżetu na rok 2020 z grudnia 2020 roku, brak

kontroli zarządczej w realizacji dziennego planu wydatków oraz w realizacji programu dofinansowania budowy oczyszczalni ścieków,

- w zakresie gospodarności zarzucono zmianę usługi zewnętrznej dowozu na zakup autobusu, brak ochrony obiektu w Mielnie, sposobu wyłonienia usługodawcy do zimowego utrzymania dróg, brak bieżących napraw dróg gminnych i konserwacji sprzętów rekreacyjnych i przystanków komunikacji publicznej.

Wójt Gminy Grunwald złożył obszerne wyjaśnienie, w którym odniósł się do każdego z zarzutów wskazanych w uchwale. W podsumowaniu wyjaśnień z dnia 9 lipca 2021 r. (data wpływu 14.07.2021 r.) Wójt Gminy Grunwald wskazał, iż cyt.: "Jak widać z udzielonych wyjaśnień podstawy nieudzielenia absolutorium praktycznie zawsze są niecelne, często mijają się z prawdą, a już na pewno nie stanowią przyczyn, które uzasadniałyby podjęcie uchwały zgodnie z przepisami prawa. Przy rozstrzygnięciu udzielenia absolutorium niezbędnym jest ustalenie wykonania budżetu, przyczyn rozbieżności (np. zarzut dotyczący sołectw, czy opłaty eksploatacyjnej) oraz określenia czy wina za taki stan rzeczy leży po stronie organu wykonawczego (np. z uzasadnienia wynika, że nawet Rada Gminy podjęła uchwałę o zakupie np. samochodu dla niepełnosprawnych, a Wójt uchwałę zrealizował, to z tego tytułu stawia się zarzut w kwestii celowości wydatków). W przedmiotowej sytuacji nie zostało dokonane żadne z powyższych ustaleń. W związku z brakiem tych ustaleń, nie sposób ocenie przypisać cechy kompleksowości odnoszące się do całości wykonania planu finansowego (w uzasadnieniu wymieniono pojedyncze zdarzenia najczęściej nietrafione, bądź zupełnie mylne – vide opłata eksploatacyjna).

Biorąc pod uwagę fakt, iż z jednej strony mamy do czynienia z oceną opartą na zarzutach ujętych w uzasadnieniu (doręczonym 7 dni po podjęciu uchwały), które nie pojawiły się uprzednio na Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Grunwald (jedynie dwa argumenty zostały negatywnie zaopiniowane przez RIO), ani w znacznej części nie było ich na samej sesji, a z drugiej strony uwzględniając ich bezzasadność i nietrafność, to należy wskazać, iż w ogóle nie mamy uzasadnienia dla podjętej uchwały o braku absolutorium. Rada Gminy nie odniosła się do wykonania budżetu w całości, a tylko wyciągnęła pojedyncze sprawy, najczęściej zupełnie nietrafione. Odmowa udzielenia absolutorium stanowi negatywną ocenę wykonania budżetu pod względem zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności, zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. W takim wypadku należy nie tylko wykazać brak zgodności (w przedmiotowej sytuacji zarzuty najczęściej zupełnie nietrafione) ale i uzasadnić, co w przedmiotowej uchwale w ogóle nie miało miejsca. W trakcie oceny wykonania budżetu za rok 2020 radni Gminy Grunwald nie brali pod uwagę wpływu pandemii Covid – 19 zarówno na sytuację finansową gminy jak i pod kątem polityki kadrowej w urzędzie oraz

jednostkach organizacyjnych gminy. Rok 2020 był szczególnie wymagający ze względu na niecodzienną sytuację, jaka zapanowała na terenie gminy, jak również całego kraju. W moim przekonaniu podjęto wszelkie działania, aby sprostać wyzwaniom, jakie przyniósł rok 2020. „

Skład Orzekający po wnikliwym zapoznaniu się z wyjaśnieniem Wójta Gminy, wziął je pod uwagę wydając niniejszą uchwałę.

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 orzecznictwie 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 umożliwi nieudzielenie absolutorium.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający doszedł do przekonania, iż podejmując uchwałę Nr XXXVII/297/2021 Rada Gminy Grunwald w dnia 29 czerwca 2021 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 Pliszka*  
