

UCHWAŁA NR 0102-270/22
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 12 sierpnia 2022 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały nr LI/402/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1668 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały nr LI/402/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 18 ust 2 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.).

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

W dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Gminy Grunwald podjęła uchwałę Nr LI/402/2022 w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy. W dniu 14 lipca 2022 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 3 sierpnia 2022 r. zawiadomiono Gminę Grunwald, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 12 sierpnia 2022 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 z Sesji Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. Przewodniczący Rady Gminy poddał pod głosowanie uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Grunwald za 2021 rok. Radni podjęli uchwałę po uprzednim głosowaniu, które przebiegło następująco: 8 głosów było "za", 6 głos było „przeciw” i 1 głos nie został oddany, przy ustawowym składzie Rady – 15osób (14 wzięło udział w głosowaniu) uchwała uzyskała większość bezwzględną.

Zgodnie z art. 13 pkt. 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2022, poz. 1668 ze zm) do zadań Izby należy wydawanie opinii w sprawie uchwał rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium. W dniu 18 lipca 2022 roku Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej podjął uchwałę Nr RIO.IV.0120-208/22, w której negatywnie zaopiniował uchwałę Nr LI/402/2022 Rady Gminy Grunwald z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy. Powyższa uchwała została dostarczona do Gminy Grunwald w dniu 25 lipca 2022 r. W wyznaczonym 14 dniowym terminie na niniejszą uchwałę Składu Orzekającego nie wpłynęło odwołanie.

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.

Z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, iż wskazano cztery przyczyny nieudzielenia absolutorium tj.

- cyt. „*całkowitego braku współpracy z radnymi, na etapie przygotowywania kolejnych projektów budżetu, również tego na 2021 rok*”. Kolegium Izby wskazuje, iż 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. Kolegium Izby 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*”. Kolegium Izby wskazuje, iż 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 wynosiła 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.** 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. Kolegium Izby nie stwierdziło zadłużenia powyżej posiadanych limitów. Brak jest podstaw do stwierdzenia o "niekontrolowany wzrost zadłużenia".

- cyt. „*gwałtowny, niekontrolowany wzrost zatrudnienia w istniejących jednostkach, organizacjach gminy, oraz zbyteczne zakładanie nowych jednostek*”. Kolegium Izby w toku prowadzonego postępowania uzyskało informację, 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 Sołeckiego.*” Kolegium Izby wskazuje, iż na terenie Gminy Grunwald jest 21 sołectw, każde sołectwo realizuje zadania indywidualnie. Zdaniem Kolegium Izby 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. Rada Gminy nie przedstawiła zarzutów, które zadania i w którym sołectwie zostały źle wykonane, w związku z czym Kolegium Izby nie mogło się ustosunkować do tego zarzutu.

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 absolutorijnej w Gminie Grunwald ww. wymagania nie zostały spełnione. W trakcie debaty absolutorijnej 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 absolutorijnej 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.

Członek kolegium

Daniel Karaźniewicz