

Uchwała nr III/31/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 23 lipca 2021 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach
o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2020 rok

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Aneta Brzezińska — przewodnicząca,
- Joanna Radziejka — członek,
- Ewa Zarzecka — członek,

wydaje opinię negatywną

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2020 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym w dniu 14 lipca 2021 r. wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2020 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że wniosek sformułowany został po rozpatrzeniu:

- sprawozdania Wójta Gminy z wykonania budżetu Gminy za 2020 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu,
- sprawozdania finansowego za 2020 rok,
- informacji o stanie mienia komunalnego Gminy,
- sprawozdania z wykonania planów finansowych instytucji kultury oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego SP ZOZ w Prusach.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy w Kondratowicach po dokonaniu analizy powyższych dokumentów sformułowała wniosek o nieudzielenie Wójtowi Gminy Kondratowice absolutorium za 2020 rok. Jak wynika z opinii dołączonej do wniosku, Komisja Rewizyjna stwierdziła, że „podczas analizy przedstawionych sprawozdań, komisja rewizyjna zauważyła wiele uchybień w realizacji budżetu na rok 2020”. Wskazała, że podczas przedstawiania sprawozdań Komisji Rewizyjnej Wójt Gminy nie był obecny, co negatywnie wpłynęło na rozwianie powstałych wątpliwości co do prawidłowej realizacji uchwały budżetowej za 2020 rok. Komisja Rewizyjna podniosła, że w badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niezrealizowanie budżetu sołectkiego:

- sołectwa Grzegorzów — budowa chodnika w miejscowości Grzegorzów (środki pozostawione w ramach funduszu sołectkiego 5.902,12 zł),
- sołectwa Rakowice — remont pobocza drogi w miejscowości Rakowice przy drodze powiatowej (środki pozostawione w ramach funduszu sołectkiego 10.000,00 zł, remont pobocza drogi w miejscowości Rakowice przy drodze powiatowej nr 277/6 6.000,00 zł),
- sołectwa Kondratowice — budowa siłowni zewnętrznej na boisku sportowym w Kondratowicach (fundusz sołectki Kondratowice 18.000,00 zł), został zakupiony sprzęt, a budowa nie została wykonana, za zadanie zapłacono, a nie zostało wykonane,
- sołectwa Zarzyca — budowa chodnika w miejscowości Zarzyca 10.000,00 zł, wykonano 22 mb. chodnika i zapłacono za to 20.754,80 zł, za zadanie zapłacono, a nie zostało wykonane.

2. Brak omówienia i wyjaśnienia Sprawozdania z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kondratowicach.

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku zważył, co następuje:

Określając tryb postępowania w sprawie absolutorium, ustawodawca przyznał komisji rewizyjnej rady gminy szczególną rolę. Zgodnie z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038) — zwanej dalej „u.s.g.” — oraz art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) komisja rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia, opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu i przedstawia organowi stanowiącemu wniosek w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego. Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Stąd też instytucja absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związana bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutoryjnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obarczyć wójta. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonania budżetu (wyroki NSA z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r. sygn. akt I SA/Po 1522/98). W przypadku gdy przedmiotem obrad organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu decyzja w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium musi być skutkiem oceny wykonania budżetu. Stąd też brak zastrzeżeń co do wykonania budżetu musi skutkować udzieleniem absolutorium, zaś nieudzielenie absolutorium może wynikać jedynie z negatywnej oceny realizacji budżetu. W sytuacji, w której wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący, nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium (wyrok NSA z dnia z dnia 2 października 2002 r. sygn. akt SA/Wr 2250/2002).

Skład Orzekający stwierdził, że przedstawione w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach zarzuty nie spełniają ww. wymagań. Komisja opisała wprawdzie wykonanie budżetu za 2020 rok, lecz nie przedstawiła w tym zakresie zarzutów. Nie odniosła się do poszczególnych pozycji dochodów i wydatków, których niewykonanie mogłoby mieć rzeczywisty wpływ na nieudzielenie absolutorium Wójtowi z tytułu wykonania budżetu gminy. Nie wskazała nadto, czy niewykonanie poszczególnych pozycji budżetu można by w sposób obiektywny przypisać organowi wykonawczemu.

Zarzut Komisji, że „podczas analizy przedstawionych sprawozdań, zauważyła wiele uchybień w realizacji budżetu na rok 2020”, należy uznać za zbyt ogólny i jako taki nieuprawniający do postawienia Wójtowi Gminy Kondratowice zarzutu nieprawidłowego wykonania budżetu prowadzącego w konsekwencji do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium. Komisja Rewizyjna nie wyjaśniła bowiem, na czym te „liczne uchybienia” miałyby polegać i nie wskazała powodu, dla którego uchybienia te powstały z winy organu wykonawczego. Zarzut „braku chęci efektywnej pracy Pana Wójta z Komisją Rewizyjną” nie pozostaje natomiast w związku z wykonywaniem budżetu za 2020 rok, a zarzut dotyczący „braku omówienia i wyjaśnienia Sprawozdania z Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kondratowicach” należy uznać za nieuzasadniony, gdyż nie wiąże się z realizacją dochodów lub wydatków zaplanowanych w budżecie gminy na 2020 rok.

Komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie narzędziem kontroli, przy którego pomocy rada gminy wykonuje swe uprawnienia kontrolne (art. 15 ust. 1 i art. 18a ust. 1 u.s.g.). Jest organizmem podległym radzie gminy i nie ma wobec niej władczych uprawnień, nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Skoro zaś do zadań komisji rewizyjnej należy opiniowanie wykonania budżetu, to wymiernym tego przejawem jest złożenie przez nią radzie gminy odpowiedniego, uzasadnionego wniosku absolutorijnego względem wójta gminy, bez roszczenia sobie prawa związania rady gminy jego treścią. Innymi słowy wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi ma walor niewiążącej radę gminy pro-

pozycji w sprawie absolutorium. Zasadniczym jego celem jest zaznajomienie radnych z oceną komisji w przedmiocie wykonania budżetu przez wójta, poszerzeniu wiedzy rady gminy o stopniu, zakresie i prawidłowości (nieprawidłowości) wykonania jej własnego budżetu. Absolutorium jest formą kontroli wójta i dlatego właśnie zarzuty powinny łączyć się z wykonaniem budżetu, powinny być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane. Nie mogą być one przejawem niezadowolenia z działalnością wójta, nie mogą stanowić również subiektywnej oceny komisji, lecz muszą ściśle odnosić się do wykonania budżetu gminy. Tymczasem Komisja formułując zarzut „niezrealizowania budżetu sołectkiego” — choć podniosła, że w dwóch z czterech wskazanych we wniosku przypadków „za zadania zapłacono, a nie zostały one wykonane” — nie ujawniła, na jakiej podstawie i z jakich powodów doszła do takiej konkluzji. Nie przedstawiła nadto żadnych dokumentów, w tym chociażby faktur, protokołu kontroli, z których wynikałaby zasadność tak sformułowanego zarzutu. Ponadto przy tak postawionym zarzucie Komisja Rewizyjna nie dowiodła zawinienia organu wykonawczego w tym zakresie.

Skład Orzekający wskazuje jednocześnie, że ostateczna ocena absolutoryjna dokonywana jest w trakcie sesji absolutoryjnej. W jej toku powinno dojść do rozpatrzenia wykonania budżetu, analizy i weryfikacji argumentów, które miałyby przeważać za jej nieudzieleniem.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił wydać opinię negatywną o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Kondratowicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Kondratowice za 2020 rok.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Aneta Brzezińska
Aneta Brzezińska