



**Uchwała Nr XIX/56/2020**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy**  
**z dnia 22 lipca 2020 r.**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr RGK.0007.32.2020 Rady Gminy Białe Błota z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Białe Błota absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Białe Błota za rok 2019.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

**uchwała, co następuje:**

stwierdza nieważność uchwały Nr RGK.0007.32.2020 Rady Gminy Białe Błota z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Białe Błota absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Białe Błota za rok 2019.

**Uzasadnienie**

Rada Gminy w Białych Błotach podjęła w dniu 23 czerwca 2020 r. uchwałę Nr RGK.0007.32.2020 w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Białe Błota absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Białe Błota za rok 2019. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 26 czerwca 2020 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na niejawnym posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 lipca 2020 r. Protokół z XXVII sesji Rady Gminy Białe Błota, podpisany przez Przewodniczącego Rady Gminy, wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 3 lipca 2020 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568), w związku treścią § 4 zarządzenia Nr 4/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium i Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Wójt Gminy Białe Błota - Pan Dariusz Fundator oraz Przewodniczący Rady Gminy w Białych Błotach - Pan Jacek Grzywacz, pismami z dnia 9 lipca 2020 r. znak RIO-KA-4010-19-2/2020 oraz RIO-KA-4010-19-2-1/2020, zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, w terminie do dnia 14 lipca 2020 r. Wyjaśnienia

w tym zakresie zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 14 lipca 2020 r. przez Przewodniczącego Rady Gminy Białe Błota (pismo znak BRG.0335.8.4.2020) oraz Wójta Gminy Białe Błota (pismo znak SG.0335.31.2020). Ponadto Przewodniczący Rady Gminy Białe Błota w powyższym piśmie poinformował, iż szczegółowe wyjaśnienia zostaną przesłane w formie odwołania od uchwały Nr 1/A/2020 Składu Orzekającego Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2020 r. Pismo o tytule „Odwołanie od uchwały Nr 1/A/2020 Składu Orzekającego Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie: opinii o uchwale Nr RGK.0007.32.2020 Rady Gminy Białe Błota z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Białe Błota absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Białe Błota za rok 2019” wpłynęło do niniejszej Izby w dniu 17 lipca 2020 r.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta (przesłanki formalne), a także przesłanki materialne stanowiące podstawę jej podjęcia.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Białe Błota, Kolegium zapoznało się z następującymi dokumentami:

- uchwałą Nr 19/S/2020 Składu Orzekającego Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Białe Błota sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Białe Błota za 2019 r. wraz z informacją o stanie mienia Gminy (opinia pozytywna),
- uchwałą Nr 1/2020 Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Białe Błota z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Białe Błota za 2019 rok, Opinia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Białe Błota o wykonaniu budżetu Gminy Białe Błota za 2019 rok, Wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Białe Błota z dnia 13 maja 2020 r. o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Białe Błota za wykonanie budżetu Gminy za 2019 rok,
- uchwałą Nr 3/Kr/2020 Składu Orzekającego Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Białe Błota w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Białe Błota za 2019 r. (opinia negatywna),
- protokołem z XXVII Sesji VIII Kadencji Rady Gminy Białe Błota, która odbyła się 23 czerwca 2020 r. w trybie zdalnym w Auli Szkoły Podstawowej w Białych Błotach ul. Czysza 1a,
- uchwałą Nr 1/A/2020 Składu Orzekającego Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2020 r.,
- pismem – odwołaniem od uchwały Nr 1/A/2020 Składu Orzekającego Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 8 lipca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdza co następuje.

Sesja absolutoryjna Rady Gminy Białe Błota odbyła się w dniu 23 czerwca 2020 r.

Uchwała Rady Gminy Białe Błota Nr RGK.0007.32.2020 w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Białe Błota absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Białe Błota za rok 2019 została podjęta z zachowaniem wymogów określonych w art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Jak wynika z protokołu, ustawowy skład Rady wynosi 21 radnych. Uchwała zapadła w obecności 20 radnych. Za podjęciem uchwały głosowało 16 radnych, przeciwnych było 4 radnych.

W ramach punktu 8 podpunkt 3 porządku obrad, dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Białe Błota absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium, przedstawiono uchwałę Nr 3/Kr/2020 Składu Orzekającego Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej, przeprowadzono dyskusje między członkami Rady. Z przedłożonego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy treści protokołu z XXVII Sesji VIII Kadencji Rady Gminy Białe Błota wynika, że Przewodniczący Komisji Rewizyjnej podtrzymał w pełnym zakresie zarzuty zawarte we wniosku z dnia 13 maja 2019 r. o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Białe Błota za 2019 r. W trakcie dyskusji pomiędzy radnymi nie przedstawiono nowych zarzutów, poza zarzutami ujętymi w ww. „Opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Białe Błota o wykonaniu budżetu Gminy Białe Błota za 2019 rok”.

Z uzasadnienia do powyższej uchwały oraz z treści protokołu wynika, że radni zapoznali się z dokumentami wskazanymi w przepisie art. 271 ust. 1 pkt 1-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na podstawie „Opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Białe Błota o wykonaniu budżetu Gminy Białe Błota za 2019 rok”, protokołu z sesji oraz ww. pisma dotyczącego odwołania od uchwały Nr 1/A/2020 Składu Orzekającego Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 8 lipca 2020 r., wynika, że Radni sformułowali w stosunku do Wójta następujące zarzuty:

- a) zrealizowania wydatków inwestycyjnych w wysokości 20.659.722,90 zł, co stanowi 79,98% planu wydatków inwestycyjnych zaplanowanych na dzień 31 grudnia 2019 r. w wysokości 25.831.600,51 zł,
- b) zrealizowania wydatków w ramach Funduszu Sołeckiego w wysokości 259.373,57 zł, co stanowi 56,12% planu wydatków zaplanowanych na dzień 31 grudnia 2019 r. w wysokości 462.188,23 zł,
- c) braku dopełnienia wszelkich działań, przy pozyskiwaniu środków zewnętrznych z przyczyn leżących po stronie Wójta i jego pracowników,
- d) powstania zobowiązania z tytułu wyroku Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r. sygn. akt I C 390/18 zgodnie z którym od pozwanej Gminy Białe Błota zasądzono: kwotę 1.752.319,36 zł wraz z odsetkami od dnia 7 marca 2013 r., kwotę 10.800,00 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, kwotę 87.616,00 zł tytułem kosztów sądowych.

W ocenie Kolegium uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Białe Błota za 2019 r. została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z treścią art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu gminy oraz podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Natomiast przepis art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa, iż nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268;



- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2;
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że absolutorium jako instytucja prawa finansowego związana jest z rozpatrzeniem sprawozdania z wykonania budżetu oraz z oceną wykonania budżetu. Ocena wykonania budżetu winna być rzetelna, a zarzuty udokumentowane. W konsekwencji oznacza to, że jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium może być wyłącznie negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały Rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności pomiędzy planowanymi i wykonanymi wielkościami. Tym samym w procesie absolutorijnym powinno się uzyskać jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnienie przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy. Ponadto w trakcie podejmowania decyzji w zakresie absolutorium mogą być uwzględniane wyłącznie okoliczności związane z wykonaniem budżetu.

Zdaniem Kolegium w ramach procedury absolutoryjnej w Gminie Białe Błota ww. wymagania nie zostały spełnione. W trakcie debaty absolutoryjnej nie wykazano nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że podnoszone w trakcie sesji absolutoryjnej zarzuty nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione i wyjaśnione. Kolegium stwierdza, że Rada Gminy nie dokonała oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, mającej na celu ustalenie, czy za stwierdzone rozbieżności pomiędzy planowanymi a wykonanymi dochodami oraz wydatkami ponosi on odpowiedzialność. W konsekwencji oznacza to, że zarzuty wobec Wójta sformułowano w sposób nieprawidłowy.

Zarzut, dotyczący wykonania planu inwestycji w zakresie 79,98% planu, został sformułowano w sposób zbyt ogólny. Kolegium stwierdza, że realizacja inwestycji zależy nie tylko od zabezpieczenia środków w budżecie, ale także od innych czynników, w szczególności takich jak: konieczność stosowania przepisów i procedur wskazanych w ustawie Prawo Zamówień Publicznych, uzyskanie odpowiednich pozwoleń i uzgodnień. Ponadto Radni nie uwzględnili w dokonanej ocenie realizacji inwestycji przyczyn zewnętrznych, niezależnych od woli działania Wójta, leżących po stronie podmiotów, które nie wywiązały się z zobowiązań wynikających z zawartych umów. Okoliczności te muszą być bezwzględnie i każdorazowo uwzględnione przy dokonywaniu oceny przez Radnych. Kolegium stwierdza ponadto, że pozostałe zarzuty sformułowano przez Radnych w stosunku do Wójta tj. brak zrealizowania wszystkich wydatków w ramach Funduszu Sołectkiego, jak również brak dopełnienia działań, związanych z pozyskiwaniem środków zewnętrznych sformułowano również w sposób nieprawidłowy. W zarzutach tych nie ustosunkowano się do konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych, zarzuty te mają charakter zbyt ogólny. Ponadto Kolegium zauważa, że w aspekcie procedury absolutoryjnej nie jest zasadny postawiony przez Radnych zarzut związany z brakiem wniesienia przez Wójta odwołania od wyroku Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r. sygn. akt I C 390/18. Wskazać należy, że Wójt wykonał

wyrok dotyczący lat 2005-2007 związany z zapłatą w tym okresie podatku od nieruchomości przez podmiot, nie posiadający statusu podatnika w rozumieniu przepisów prawa, a w konsekwencji ww. wyroku Gminę zobowiązano do zwrotu tychże należności. Z treści protokołu obrad wynika, że kwestia wniesienia odwołania od powyższego wyroku była przedmiotem analizy Wójta, który ponadto posiadał opinię radcy prawnego o bezcelowości wnoszenia odwołania w tejże sprawie. Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że zgodnie z treścią art. 265 ustawy o finansach publicznych wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Tym samym organ wykonawczy posiadał upoważnienie wynikające z powyższego przepisu do dokonania powyższego wydatku.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczy jedynie zgodności z prawem uchwały Rady Gminy Białe Błota w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2019 rok. Nie może być ono utożsamiane z akceptacją przez tutejszą Izbę wszystkich działań Wójta będących przedmiotem sporu między organami Gminy dotyczących chociażby kwestii wyroku ww. Sądu Okręgowego w Bydgoszczy czy też realizacji wydatków w ramach funduszu sołectkiego. Oznacza jedynie, że radni w sposób niewystarczający wypełnili wymogi związane z nieudzieleniem absolutorium. By tak się stało, zgodnie z obowiązującym prawem oraz orzecznictwem sądów administracyjnych, radni muszą wskazać w przypadku wystąpienia rozbieżności pomiędzy kwotami zaplanowanymi a wykonanymi w budżecie, na czym polega w sposób konkretny zaniechanie bądź działanie niezgodne z prawem organu wykonawczego. Zarzuty te nie mogą mieć charakteru ogólnego, ale muszą zostać sformułowane w danych okolicznościach faktycznych i prawnych. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zauważa również, że kwestie udzielania absolutorium są przedmiotem licznych wyroków sądów administracyjnych, które z kolei kształtują orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych. Wyroki te uczyniły z absolutorium mechanizm w praktyce niefunkcjonujący – prawidłowe przeprowadzenie tej procedury wymaga bardzo skomplikowanej procedury oraz bardzo dużej, interdyscyplinarnej wiedzy od radnych, której w zdecydowanej większości ci nie posiadają – nie taka jest bowiem ich rola. Stąd też do systemu prawnego zostały wprowadzone nowe instytucje: raportu o stanie gminy oraz wotum zaufania. Oznacza to, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działania organu wykonawczego. Ponadto Kolegium zauważa, że brak zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu przez Radę Gminy z innych powodów niż błędy zawarte w tymże dokumencie stanowi naruszenie przepisu art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium zwraca również uwagę, że Radni stanowią nie tylko organ stanowiący, ale również kontrolny, w tym celu w każdej jednostce samorządu terytorialnego funkcjonuje komisja rewizyjna. Wskazać należy, że to właśnie radni (słusznie zresztą) wyposażeni zostali w najszerze kryteria kontroli – z celowością i gospodarnością włącznie. Stąd też oceny tych samych kwestii dokonywane

przez radnych i regionalne izby obrachunkowe (posługujące się przede wszystkim kryterium legalności, a więc zgodności z obowiązującym prawem) mogą się różnić i nie oznacza to, że z tego tylko powodu któreś z nich są wadliwe. Jednakże w zakresie badania nadzorczego nad badaną uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy podkreśla, że została ona podjęta z naruszeniem ww. przepisów prawa.

W niniejszej sprawie dodać trzeba, że kluczową dla rozwoju każdej społeczności lokalnej kwestią jest zgodna współpraca organów gminy. Bez niej zawsze tracą mieszkańcy. W przypadku Gminy Białe Błota deficyt tej współpracy jest bardzo duży a Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy po raz kolejny o taką współpracę apeluje zarówno do Rady Gminy Białe Błota, jak i Wójta tej Gminy.

W tym stanie faktycznym, Kolegium Izby stwierdza, że uchwałą Nr RGK.0007.32.2020 Rady Gminy Białe Błota z dnia 23 czerwca 2020 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Białe Błota absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Białe Błota za rok 2019 podjęto z naruszeniem przepisu 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W oparciu o powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Daniel Jurewicz