

I. FINANSE SAMORZĄDÓW

KOMISJA REWIZYJNA JAKO OGNIWO KONTROLI WEWNĘTRZNEJ

Ustawodawca nadając jednostkom samorządu terytorialnego dużą samodzielność przewidział także wprowadzenie mechanizmów kontroli zewnętrznej i wewnętrznej. W ramach systemu kontroli wewnętrznej jednostek samorządowych, szczególną rolę przypisano komisji rewizyjnej. Atrybutami owego szczególnego statusu są: konieczność jej powołania, ustawowe uregulowanie jej składu i zakresu działania oraz konieczność uregulowania w statucie gminy zasad i trybu jej pracy (art. 18 a ustawy o samorządzie gminnym¹). Podobne rozwiązanie społecznej kontroli znalazło swe miejsce w odpowiednich zapisach - art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym² oraz art. 30 ustawy o samorządzie województwa³.

Z organizacyjnego punktu widzenia ustawodawca nadał komisjom rewizyjnym szczególną rolę i rangę, ponieważ są to jedyne obligatoryjnie powoływane komisje przez rady. Wzmocnienie rangi komisji następuje poprzez możliwość wyboru do składu komisji tylko radnych, a więc osób obdarzonych mandatem społecznego zaufania w danej kadencji. W celu podkreślenia niezależności komisji rewizyjnej do ich składu nie mogą wchodzić przewodniczący organu stanowiącego i jego zastępcy oraz członkowie zarządu. Ponadto, komisja rewizyjna, jako jedyny organ rady posiada uprawnienia występowania z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie zarządowi absolutorium.

Komisje rewizyjne pełnią funkcje: kontrolną, opiniodawczą i wnioskodawczą. W zakresie kontroli komisja rewizyjna wykonuje zadania określone przez radę. Zakres kompetencji komisji rewizyjnej stanowi pochodną kompetencji kontrolnych rady, dlatego też komisja rewizyjna nie może występować wobec tych jednostek organizacyjnych, których sama rada nie może kontrolować.

Organizację i zakres działania komisji rewizyjnej regulują przywołane wcześniej odpowiednie przepisy ustaw o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, które m. in. ustalają, iż zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast pozostałe unormowania, a zwłaszcza szczegółowy zakres uprawnień przedmiotowych i podmiotowych oraz formy działania komisji rewizyjnej, rada gminy może wyznaczać w regulaminie funkcjonowania komisji.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

Z przytoczonych przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że zarówno rada gminy jak i jej komisja rewizyjna mogą kontrolować jedynie działalność zarządu oraz gminnych jednostek organizacyjnych podporządkowanych temu zarządowi.

Wśród jednostek organizacyjnych gminy, powiatu, województwa występuje duża różnorodność wynikająca między innymi ze sposobu finansowania oraz rozliczania się jednostki z budżetem samorządu, sposobu zarządzania mieniem gminy, udziału gminy w majątku jednostki oraz zarządzaniu jednostką itp.

Ta różnorodność powoduje, że umownie można je podzielić na:

- gminne jednostki podporządkowane zarządowi gminy, są to jednostki budżetowe (wraz z urzędem gminy), zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze,
- gminne jednostki nie podporządkowane zarządowi, są to jednostki posiadające osobowość prawną, spółki kapitałowe (gdzie gmina ma swoje udziały), samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej i spółki osobowe.

Przedmiotowy zasięg kontroli jednostek podporządkowanych zarządowi uzależniony jest głównie od zakresu obowiązków tych jednostek wynikających z przepisów prawa, organizacji tych jednostek i ich statutów. Natomiast w pozostałych jednostkach działających w sferze gospodarczej aktywności gminy zakres przedmiotowy kontroli komisji rewizyjnej powinien być określony w statucie bądź wynikać z unormowań wewnętrznych ustalonych przez organ powołujący jednostkę.

Sprawą budzącą wiele kontrowersji jest pytanie, czy komisja rewizyjna posiada uprawnienia kontrolne w odniesieniu do spółek komunalnych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, których to jednostek ustawa o finansach publicznych (art. 18 - 20) nie kwalifikuje do form organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych. Argumentami często stosowanymi dla uzasadnienia konieczności posiadania takich uprawnień przez komisję rewizyjną jest to, że np.: utworzenie tych spółek nastąpiło z zasobów majątku samorządu (spółki komunalne), zakłady te realizują zadania samorządu, dysponują znacznymi środkami finansowymi zaliczanymi do sektora finansów publicznych, jednostki samorządu są organem założycielskim i w przypadku likwidacji tych że zakładów jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do pokrycia ich zobowiązań (samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej).

Przepis art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego kontroluje podległe i nadzorowane przez siebie jednostki sektora finansów publicznych. Natomiast do kompetencji komisji rewizyjnej należy uprawnienie do kontroli, czy zarząd jednostki samorządu terytorialnego zadania te realizuje zgodnie z przepisami. Kontrola spółek kapitałowych, w których gmina ma swoje udziały będzie polegała na kontroli działalności zarządu gminy jako reprezentanta gminy będącej współnikiem w tych spółkach.

W przypadku istnienia przedsiębiorstw komunalnych komisja rewizyjna kontrolą może objąć zarząd gminy w zakresie wykonywania przez niego uprawnień organu założycielskiego wobec tego przedsiębiorstwa. Zarządowi nie są również podporządkowane spółki osobowe, w których gmina jest współnikiem, ponieważ są zarządzane wspólnie przez współników, którzy za ich działalność odpowiadają solidarnie. Zarząd pozostaje pod kontrolą rady i jej komisji, ale kontrola nie może obejmować samych spółek.

Kontrola zarządu obejmować powinna nie tylko jego działalność w strukturze gminy (wewnętrzna), ale także i jego udział w stosunkach z osobami trzecimi (zewnętrzna). Na tym tle jawi się dopuszczalność kontroli przez radę lub jej komisję rewizyjną umów i porozumień zawieranych przez zarząd w imieniu gminy. Nie chodzi tu jednak o kontrolę działalności kontrahentów gminy, lecz wyłącznie o kontrolę poczynań samego zarządu w ramach zawieranych umów i porozumień⁴.

Ponadto, komisja rewizyjna powinna obejmować kontrolą wykonanie budżetu i gospodarowanie mieniem komunalnym na bieżąco (zgodnie z planem kontroli) oraz okresowo kontrolę sprawozdań. Kontrola prawidłowego gospodarowania mieniem gminy winna przede wszystkim dotyczyć: przestrzegania przez zarząd granic zwykłego zarządu mieniem, przestrzegania określonych przez radę gminy zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienia lub najmu. Szczególnego podkreślenia wymaga konieczność objęcia kontrolą przez komisję rewizyjną przestrzegania przez gminę przepisów w zakresie zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych.

Komisja rewizyjna jako organ rady winna posiadać zatwierdzony plan pracy i plan kontroli, określający zakres i liczbę kontroli oraz nazwy jednostek przewidzianych do kontroli. Ponadto, rada może zlecić komisji poza planem, zadania o charakterze doraźnym, które wynikają z bieżącej konieczności rozwiązania lub oceny nagle występującego problemu.

W zakresie kontroli komisji rewizyjnej nie mieszczą się sprawy dotyczące indywidualnych decyzji wójta (odpowiednio burmistrza, prezydenta) jako organu podatkowego, oraz inne sprawy z zakresu dóbr osobistych obywateli stanowiących tajemnicę służbową. Dotyczy to między innymi osobistych wynagrodzeń pracowników, decyzji o umorzeniu podatków, czy decyzji przyznających indywidualne świadczenia osobom lub rodzinom w zakresie pomocy społecznej. Przepisy dotyczące powyższych zagadnień (tj. rozstrzygnięcie przez organ podatkowy) mają charakter uznaniowy. Komisja rewizyjna w tym zakresie powinna jedynie badać czy decyzja organu o zaniechaniu poboru podatku lub umorzeniu zaległości została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i żądać jedynie w tym zakresie niezbędnych informacji. Mając dostęp do tych doku-

⁴ W. Lachowicz, R. Szostak. Komisja rewizyjna rady gminy jako ogniwo kontroli wewnętrznej w gminie. „Finanse Komunalne” 1994 nr 1

mentów i informacji radny ma obowiązek przestrzegania tajemnicy służbowej. Dostęp do tych informacji może mieć miejsce w zakresie i trybie zgodnym z prawem, a uzyskane informacje w toku kontroli nie mogą być rozpowszechniane poza grono osób uprawnionych. Nie ogranicza to jednak uprawnień komisji do badania stosowanej polityki finansowej w zakresie: pomocy społecznej, systemu wynagrodzeń czy poprawności i konsekwencji dochodzenia należnych dochodów.

Komisja rewizyjna prowadzi kontrole w konkretnym celu np. dokonania oceny wykonania budżetu za rok budżetowy lub za określone okresy sprawozdawcze, albo też oceny działalności jednostek budżetowych czy zakładów budżetowych. Komisja rewizyjna działa jako organ kontrolny wewnątrz rady i w ramach uprawnień rady. Nie może więc samodzielnie podejmować aktów decyzyjnych a nawet zalecających w stosunku do jednostek lub osób kontrolowanych. Decyzje w sprawie wykorzystania materiałów z kontroli i uruchamiania działań pokontrolnych podejmuje rada gminy zgodnie z zasadami zawartymi w regulaminie pracy rady.

Komisja rewizyjna nie może występować na zewnątrz bez upoważnienia rady, które może być udzielone na stałe w statucie lub regulaminie, bądź doraźnie - w uchwałach rady. Brak takiego upoważnienia powoduje, że wszelkie wystąpienia komisji rewizyjnej w stosunkach zewnętrznych muszą się odbywać za pośrednictwem rady.

Zadania opiniodawcze i wnioskodawcze komisji rewizyjnej zostały określone ustawowo w sposób następujący: w art. 18 a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym zapisano, że „Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową”. Jest to wyłączne i niezbywalne uprawnienie komisji rewizyjnej. Podobne w treści zapisy dotyczące komisji rewizyjnych zostały zawarte w art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym i w art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa.

*Lucyna Owierczuk – Seweryn
Halina Paszkowska
Jan Sieklucki
Członkowie Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy*

ABSOLUTORIUM KOMUNALNE

Zbliża się termin rozliczenia zarządów jednostek samorządu terytorialnego przez organy stanowiące z wykonania budżetu za 2001 rok. Wobec tego celowe będzie zaprezentowanie tematyki absolutoryjnej z uwzględnieniem roli komisji rewizyjnej.

1. Co należy rozumieć pod pojęciem absolutorium ?

Absolutorium komunalne jest instytucją prawa finansowego, którego istotą jest sformułowanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oceny wykonania budżetu przez zarząd za dany okres (rok). Jest również narzędziem wewnętrznej kontroli organu wykonawczego przez organ stanowiący. Przedmiotem kontroli finansowej jest gospodarka finansowa samorządu terytorialnego, rozumiana jako ogół czynności prawnych i organizacyjnych, a także czynności faktycznie związanych z pozyskaniem dochodów i dokonywaniem wydatków. Na gospodarkę finansową składają się nie tylko dochody i wydatki, ale także ustalanie polityki finansowej, rozumianej jako zespół celów i środków ich realizacji w dziedzinie finansowej, tworzenie prawa regulującego działalność finansową, planowanie finansowe, obsługa kasowa i rozliczeniowa, ewidencja działalności finansowej, obejmująca rachunkowość i sprawozdawczość finansową oraz statystykę finansową⁵.

W związku z powyższym, ocena działalności organu wykonawczego w sferze budżetowej przez organ przedstawicielski ma na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem. W procesie udzielania absolutorium mamy zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet⁶. Jest więc oceną realizacji uchwalonego przez radę budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności zarządu a jedynie do wykonania budżetu za rok poprzedni⁷.

Podkreślenia wymaga fakt, że instytucja absolutorium stanowi wyraz oceny działania całego zarządu jako organu kolegialnego, a nie poszczególnych jego członków. Przepisy ustaw samorządowych uściślają pojęcie absolutorium komunalnego i formułują jego procedurę. Kompetencje do udzielenia lub nieudzielenia absolutorium regulowane są przez art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym⁸, art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym⁹ oraz art. 18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa¹⁰. Odpowiednie regulacje w omawianej kwestii zawiera również art. 136 ustawy o finansach publicznych¹¹, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu sprawozdanie z wykonania budżetu w terminie do 31 marca następnego roku. Natomiast organ stanowiący rozpatruje sprawozdanie w terminie do

⁵ K. Sawicka: Absolutorium komunalne jako narzędzie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostce samorządu terytorialnego. „Finanse Komunalne” 1999 nr 4, s. 6.

⁶ Wyrok NSA z 10 czerwca 1998 r., (I SA/PO 624/98).

⁷ Wyrok NSA z 17 lutego 1994 r., (SA/GD 1697/93).

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.

¹¹ Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.

30 kwietnia roku następnego po roku sprawozdawczym i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu.

Regulacje prawne dotyczące procedury absolutoryjnej w jednostkach samorządu terytorialnego nie zawsze mają charakter szczegółowy. Dlatego, przy ich interpretacji, szczególną rolę odgrywa orzecznictwo NSA a także regionalnych izb obrachunkowych, które przebieg procedury absolutoryjnej w zasadniczej mierze nadzorują.

2. Etapy postępowania absolutoryjnego

Według obowiązującego stanu prawnego można wyodrębnić cztery główne etapy postępowania absolutoryjnego:

- 1) ocena przez organ stanowiący sprawozdania zarządu z wykonania budżetu,
- 2) sporządzenie wniosku w sprawie absolutorium,
- 3) podjęcie przez organ stanowiący uchwały w sprawie (udzielenia lub nieudzielenia) absolutorium,
- 4) podjęcie postępowania związanego z odwołaniem zarządu w przypadku uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Ocena przez organ stanowiący sprawozdania zarządu z wykonania budżetu

Podstawę do rozpoczęcia procedury absolutoryjnej jest sprawozdanie zarządu z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego za rok ubiegły. Obowiązek sporządzenia takiego sprawozdania nakłada na zarząd jednostek samorządu terytorialnego art. 136 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Prawidłowo sporządzone sprawozdanie musi spełniać szereg warunków formalno - prawnych, szczegółowo opisanych w przepisach normujących kwestie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej. Ustawodawca określił minimalny zakres sprawozdania co nie wyklucza możliwości sporządzenia go w szerszym zakresie. Ponadto, sprawozdanie powinno zawierać część opisową. Sporządzenie zwięzłej, jasnej i czytelnej części opisowej leży w interesie zarządu, gdyż ułatwia radzie jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej właściwą jego ocenę. Komisja rewizyjna podczas dokonywania oceny sprawozdania, ma prawo żądać dodatkowych informacji od przewodniczącego zarządu lub od skarbnika.

Ustawodawca określił minimalny zakres sprawozdania, dlatego izba niejednokrotnie prezentowała pogląd (również na łamach „Biuletynu Informacyjnego”), że sprawozdanie zarządu powinno zawierać również:

- zestawienie i omówienie faktycznie zrealizowanych dochodów i wydatków w porównaniu z wielkościami planowanymi, z wyjaśnieniem ewentualnych odchyleń,
- omówienie wykonania wydatków inwestycyjnych oraz nakładów inwestycyjnych faktycznie zrealizowanych, w ujęciu finansowym i rzeczowym,

- ustosunkowanie się do realizacji planów przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych, środków specjalnych jednostek budżetowych a także wykonania planów finansowych funduszy celowych i pozostałych jednostek sektora finansów publicznych,
- odniesienie się do źródeł pokrycia deficytu i przeznaczenia nadwyżki budżetowej,
- ustosunkowanie się do wykorzystania środków otrzymanych na realizację zadań zleconych oraz realizowanych na podstawie porozumień,
- odniesienie się do stanu zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz z tytułu udzielenia przez gminę pożyczek i poręczeń,
- ustosunkowanie się do sposobu dysponowania rezerwami budżetowymi,
- odniesienie się do zasadności decyzji w przedmiocie blokowania wydatków budżetowych oraz osiągniętego na koniec roku wyniku budżetu,
- omówienie realizacji programu naprawy finansów (w jednostkach samorządowych, w których wystąpiła konieczność opracowania takiego programu przez zarząd).

Sprawozdania z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego podlegają także zaopiniowaniu przez składy orzekające regionalnych izb obrachunkowych. Podstawowymi dokumentami umożliwiającymi weryfikację sprawozdań z wykonania budżetu są:

- uchwały w sprawie uchwalenia budżetu i jego zmian,
- sprawozdania statystyczne za okres analizowany,
- sprawozdania opisowe z wykonania budżetu.

Opinie te nie mają dla organów stanowiących charakteru wiążącego, powinny być jednak uwzględniane przy rozpatrywaniu sprawozdania. Celem ich wydania jest dostarczenie obiektywnych informacji dotyczących wykonania budżetu pomimo że, opinie te zamykają pewien etap procedury dotyczącej oceny wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie przesadzają o jej ostatecznym wyniku.

Negatywną opinię izby o sprawozdaniu z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz planu finansowego wykonywanych zadań z zakresu administracji rządowej zarząd ma obowiązek przedstawić organowi stanowiącemu wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty, nie później niż przed rozpatrzeniem absolutorium dla zarządu. Ponadto zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych o negatywnej opinii prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra do spraw finansów publicznych.

Warto również podkreślić, że od wydanej opinii składu orzekającego dotyczącej sprawozdania z wykonania budżetu zarządowi jednostki samorządu terytorialnego przysługuje możliwość wniesienia odwołania. Odwołanie to wnosi się do kolegium izby i jest

ono rozpatrywane w terminie 14 dni od daty jego wniesienia (art. 20 w związku z art. 13 pkt. 5 i 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹²).

Sporządzenie wniosku w sprawie absolutorium

Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje do rady (organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego) z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu. Sformułowanie wniosku należy do wyłącznej kompetencji komisji rewizyjnej i musi być poprzedzone oceną wykonania budżetu. Ocena ta powinna być dokonana na podstawie sprawozdań statystycznych, sprawozdania opisowego, wyników ewentualnych kontroli realizacji budżetu przez komisję czy organy kontroli zewnętrznej (ewentualnie materiałów innych komisji rady). Komisja formułując wniosek powinna go uzasadnić, a samo uzasadnienie powinno obrazować sposób dochodzenia komisji do przedstawionej tezy. Powinna wskazać co zbadano i w jakim zakresie. Ocena ta powinna uwzględniać kryterium legalności, rzetelności, celowości i gospodarności oraz odnosić się do przestrzegania przepisów w zakresie zamówień publicznych i dyscypliny finansów publicznych. Treść wniosku komisji rewizyjnej musi być konsekwencją opinii komisji, tj. powinna pozostawać z nią w ścisłym związku. Tym samym nielogiczny będzie wniosek o nieudzielenie absolutorium, kiedy opinia z wykonania budżetu ma charakter pozytywny. Podobnie należy oceniać sytuację odwrotną. Komisja rewizyjna swój wniosek musi sprecyzować tak, aby nie było wątpliwości co do jej intencji. W praktyce oznacza to, że tylko komisja rewizyjna może formułować wniosek w sprawie o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium. Decyzja komisji w sprawie wniosku absolutoryjnego podejmowana jest zwykłą większością głosów.

Wniosek komisji rewizyjnej pomimo, że nie ma charakteru wiążącego jest jednak niezbędnym, wskazanym przez ustawodawcę elementem procedury absolutoryjnej. Wniosek ten w terminie 14 dni od daty przesłania podlega zaopiniowaniu przez skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej. Od tej opinii służy organowi stanowiącemu jednostek samorządu terytorialnego prawo wniesienia odwołania do kolegium izby. Opinia ta, tak jak i inne opinie, nie ma charakteru wiążącego jednak jej brak, jak zauważył NSA w uzasadnieniu do wyroku z 10 czerwca 1998 r. (ISA/Po 624/98), stanowi istotne naruszenie prawa i zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym (oraz art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 82 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa) stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady (sejmiku) przez organ nadzoru.

¹² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jednolity, Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577.

Skład orzekający badając wniosek zwraca uwagę na to: czy został on sporządzony przez właściwy skład komisji rewizyjnej, czy jego sformułowanie było poprzedzone oceną wykonania budżetu, sporządzeniem stosownej opinii i czy dotyczy on wykonania budżetu. Wnioski komisji rewizyjnej, których zakres wykracza poza pojęcie „wykonanie budżetu” są opiniowane negatywnie. Izba, przy ocenie wniosku, wykorzystuje również opinię własnego składu orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu. W związku z pracą komisji rewizyjnej przewodniczący organu stanowiącego powinien przesłać do izby:

- wniosek komisji z uzasadnieniem, podpisany przez wszystkich jej członków,
- uchwałę organu stanowiącego o powołaniu składu komisji rewizyjnej,
- informację o przewidywanym terminie sesji absolutoryjnej.

Podjęcie przez organ stanowiący uchwały w sprawie (udzielenia lub nieudzielenia) absolutorium

Przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium organ stanowiący w czasie sesji absolutoryjnej powinien zapoznać się z następującymi dokumentami:

- sprawozdaniem zarządu z wykonania budżetu,
- opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- opinią komisji rewizyjnej o wykonaniu budżetu,
- wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie (udzielenia bądź nieudzielenia) absolutorium,
- opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie tego wniosku.

Przesłanką materialno-prawną udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium zarządowi jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu. Rozpatrzenie określonej sprawy jest pewnym procesem lub czynnością. Cechą rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu jest badanie zaistniałych uwarunkowań wykonania budżetu, analizowanie, porównywanie, wysuwanie zastrzeżeń, stawianie pytań, tworzenie wątpliwości¹³. W procesie tym należy wyodrębnić dwie płaszczyzny:

- odnoszącą się do sprawozdania jako dokumentu i jego oceny z punktu widzenia rzetelności i poprawności formalno-rachunkowej
- dotyczącą oceny wykonania budżetu odzwierciedlonego w tym sprawozdaniu.

Podstawą do udzielenia absolutorium bądź nieudzielenia nie może być wyłącznie ocena samego sprawozdania. Jest ono natomiast wstępną, niezbędną przesłanką warunkującą ocenę wykonania budżetu. Sprawozdanie uznane za nierzetelne uniemożliwia tę ocenę. Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu w świetle obecnego stanu prawnego nie musi formalnie kończyć się podjęciem odrębnej uchwały przez radę.

¹³ Andrzej Borodo, Glosa do wyroku NSA 18/96 z 17 lutego 1997 r.

Jednak w porządku posiedzenia rady (sejmiku) powinien znajdować się punkt dotyczący rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu.

Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu bez zastrzeżeń nie pozbawia rady prawa do podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium zarządowi z tego tytułu, chyba że sprawozdanie takie wykazuje zgodność budżetu wykonanego z budżetem uchwalonym. Należy jednak zauważyć, że w tym przypadku nie chodzi o zgodność rachunkową budżetu uchwalonego i wykonanego, ale o zgodność budżetu uchwalonego i wykonanego w sensie zadaniowym. Ponadto przyjęcie sprawozdania z wykonania budżetu, przy jednoczesnym wykazaniu różnic między budżetem uchwalonym a budżetem wykonanym, nie wyłącza możliwości nieudzielenia absolutorium¹⁴.

Rozpatrzenie sprawozdania narzuca konieczność aktywnego zachowania się organu stanowiącego na sesji związanej z oceną wykonania budżetu. Może się zdarzyć, że radni nie będą chcieli prowadzić dyskusji na sesji. W tej sytuacji, organ nadzoru uzna za wystarczające umieszczenie w porządku obrad punktu „dyskusja”, otworzenia dyskusji przez przewodniczącego i odzwierciedlenie tego faktu w protokole z sesji. Szczególnie ważną rolę podczas obrad nad absolutorium odgrywa przewodniczący rady (sejmiku), który ma obowiązek, mimo nawet sprzecznych opinii, poddania pod głosowanie wniosku komisji rewizyjnej. Tryb podjęcia uchwały absolutorijnej powinien być uregulowany w statucie gminy. Głosowanie nad absolutorium odbywa się bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (art. 28b ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym i art. 34 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa). Głosowanie w tej sprawie zawsze powinno być jawne (nie ma tu znaczenia np. odmienne uregulowanie w statucie czy regulaminie organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego). Stanowisko takie potwierdzone zostało jednoznacznie orzecznictwem NSA).

Głosowanie w sprawie absolutorium może zostać przeprowadzone po wypełnieniu wszystkich, wcześniej przedstawionych elementów procedury absolutorijnej. Opowiedzenie się większości radnych gminy przeciwko wnioskowi komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium skutkuje podjęciem uchwały o udzieleniu absolutorium. Nie jest prawnie dopuszczalne dokonywanie powtórnego głosowania. Wniosek, niezależnie od jego brzmienia, dotyczy sprawy absolutorium.

Zarządzenie powtórnego głosowania byłoby w istocie poddaniem pod głosowanie tej samej materii. Po drugie, nie można jednoznacznie stwierdzić, kto miałby sformułować powtórny wniosek. Trudno oczekiwać od komisji rewizyjnej, uprawnionej do składania takiego wniosku, aby po raz wtóry formułowała wniosek niezgodny z jej przekonaniem oraz wcześniej przedstawionym uzasadnieniem. Ustawodawca w art. 28b ust. 1 ustawy

¹⁴ Uzasadnienie wyroku NSA FPS 8/96 z 17 lutego 1997 r.

o samorządzie gminnym i art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 19 ust. 3 ustawy o samorządzie wojewódzkim stwierdził jednoznacznie, że odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium zarządowi. Ostatecznie głosowanie przez radnych na podanych wyżej zasadach skutkuje podjęciem uchwały w przedmiocie absolutorium.

Podjęcie postępowania związanego z odwołaniem zarządu w przypadku uchwały o nieudzieleniu absolutorium

Zgodnie z ustawami samorządowymi, uchwałę w sprawie absolutorium wójt, burmistrz, starosta, marszałek województwa przekłada regionalnej izbie obrachunkowej w ciągu 7 dni od daty jej podjęcia. Izba bada ją w ramach sprawowanego nadzoru pod kątem zgodności z prawem. Kolegium izby ocenia w szczególności tryb i materialne przesłanki jej podjęcia. W przypadku stwierdzenia przez kolegium izby nieważności uchwały absolutoryjnej, organ stanowiący powinien doprowadzić do podjęcia nowej uchwały, eliminując te przesłanki, które były powodem stwierdzenia nieważności podjętej uchwały.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium badającym legalność uchwał jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, a więc również uchwał absolutoryjnych, ma prawo (nie jest to obowiązek) uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana.

Udzielenie absolutorium kończy procedurę rozliczania zarządu za wykonanie budżetu. Uchwała rady gminy (powiatu, sejmiku województwa), w sprawie nieudzielenia absolutorium zarządowi, jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po zakończeniu roku budżetowego zarząd został odwołany z innej przyczyny. Szczegółową procedurę odwołania zarządu z tytułu absolutorium określa art. 28b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 34 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie województwa.

W myśl powołanych przepisów rada gminy, (powiatu, sejmiku województwa) rozpoznaje sprawę odwołania zarządu w związku z nieudzieleniem absolutorium, na sesji, zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni od podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium. Przepis ten przewiduje także obowiązek ponownego zapoznania się rady gminy (odpowiednio rady powiatu oraz sejmiku województwa) z opiniami: komisji rewizyjnej z wykonania budżetu oraz regionalnej izby obrachunkowej dotyczącej wniosku komisji w sprawie absolutorium. Dodatkowo rada jest obowiązana do zapoznania się z uchwałą kolegium regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady o nieudzieleniu absolutorium oraz do wysłuchania wyjaśnień zarządu. Dopiero po

spełnieniu wszystkich wymienionych wymogów rada może podjąć uchwałę o odwołaniu zarządu.

Odwołanie zarządu gminy, powiatu i województwa z powodu nie uzyskania przez zarząd absolutorium następuje większością 3/5 głosów ustawowego składu rady (sejmiku), w głosowaniu tajnym. Ten szczególny tryb obowiązujący w sytuacji odwołania zarządu z tytułu nieudzielenia absolutorium, stanowi gwarancję, że tak ważna decyzja nie zostanie podjęta zbyt pochopnie. Umożliwia radnym ponowne rozważenie wszystkich istotnych aspektów sprawy. Oczywiście, organ stanowiący, mimo nieudzielenia zarządowi absolutorium, może organu wykonawczego z tego tytułu nie odwołać i wówczas uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium dla zarządu skutków prawnych nie wywołuje. Mając jednak na względzie charakter instytucji absolutorium, cel jaki ma być zrealizowany, organ stanowiący winien w przypadku nieodwołania zarządu z tytułu nieudzielenia absolutorium wskazać temu organowi kierunki działania zmierzające do poprawy niewłaściwej sytuacji.

Lucyna Owierczuk – Seweryn

Halina Paszkowska

Jan Sieklucki

Członkowie Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

ROZSTRZYGNĘCIA NADZORCZE REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

Organ nadzoru jakim jest Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy w latach 2000 oraz 2001 podjął szereg rozstrzygnięć nadzorczych, w tym, w zakresie spraw absolutoryjnych. Poniżej prezentujemy wybrane rozstrzygnięcia najlepiej prezentujące problemy związane z instytucją absolutorium.

I. Głosowanie nad absolutorium dla zarządu gminy

Uchwała Nr XVIII/31/2000 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

z dnia 29 maja 2000 roku

w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 1999 r. i udzielenia absolutorium Zarządowi Gminy.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała, co następuje:

- stwierdza się nieważność Uchwały Nr XXI/113/2000 Rady Gminy Z. z dnia 12 kwietnia 2000 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 1999 r. i udzielenia absolutorium Zarządowi Gminy.

Uzasadnienie

W dniu 12 kwietnia 2000 r. Rada Gminy Z. podjęła Uchwałę Nr XXI/113/2000 w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za rok 1999 i udzielenia absolutorium Zarządowi Gminy. Oceniając zgodność z prawem jej postanowień, Kolegium Izby zapoznało się z protokołem sesji Rady Gminy odbytej w dniu 12 kwietnia 2000 r.

Zgodnie z treścią przepisu art. 18 a ust. 3 wyżej wymienionej ustawy o samorządzie gminnym, komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium. Komisja Rewizyjna Rady Gminy w Z. zaopiniowała wykonanie budżetu gminy za 1999 r. i wystąpiła do rady Gminy z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Zarządowi. Wniosek ten został Uchwałą Nr 38a/2000 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2000 r. zaopiniowany negatywnie.

Jak wynika z treści protokołu sesji Rady Gminy Z. w dniu 12 kwietnia 2000 r. zarzuty sformułowane w uzasadnieniu wniosku były przedmiotem dyskusji. Przewodniczący Zarządu Gminy w Z. odniósł się do tych zarzutów uznając je za bezzasadne. Po zakończeniu dyskusji Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie wniosek w sprawie absolutorium, zadając pytanie: „Kto z pań i panów radnych jest za udzieleniem absolutorium Zarządowi Gminy za 1999 r. ?” (strona 11 protokołu). Głosowano więc wniosek o treści odmiennej od wniosku przedstawionego przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy w Z. Za udzieleniem absolutorium głosowało 10 radnych, głosów przeciwnych i wstrzymujących się nie było. Ośmiu radnych nie brało udziału w głosowaniu. W rezultacie podjęto przedmiotową uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium.

Kolegium Izby stwierdza, iż Rada Gminy uchybiła procedurze określonej w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez głosowanie nad wnioskiem odmiennym od wniosku przedstawionego przez Komisję Rewizyjną o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Gminy w Z.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Powyższe rozstrzygnięcie w świetle obowiązującego prawa (art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) jest oczywiste. Głosowany musi być wniosek przedstawiony przez komisję rewizyjną. Analogicznie, prezentowana zasada dotyczy również innych szczebli samorządu terytorialnego.

II. Przesłanki do udzielenia absolutorium

Uchwała Nr XVII/23/01

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 16 maja 2001 r.

w sprawie: Uchwały Nr XXIX/201/2001 Rady Gminy W. z dnia 19 kwietnia 2001 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2000 r. oraz udzielenie z tego tytułu absolutorium Zarządowi Gminy W.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz 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. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

- stwierdza się nieważność Uchwały Nr XXIX/201/2001 Rady Gminy W. z dnia 19 kwietnia 2001 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2000 r. oraz udzielenie z tego tytułu absolutorium Zarządowi Gminy W. z powodu naruszenia prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 13 poz. 74 z późn. zm.) oraz art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155 poz. 1014) polegającego na nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Gminy przy braku podstaw merytorycznych do negatywnej oceny wykonania budżetu.

Uzasadnienie

W dniu 19 kwietnia 2001 roku Rada Gminy w W. podjęła Uchwałę Nr XXIX/201/2001 w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2000 r. oraz udzielenie z tego tytułu absolutorium Zarządowi Gminy W. W treści § 1 pkt 3 cytowanej uchwały zawarte jest stwierdzenie, że Rada Gminy po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2000 r. nie udziela Zarządowi Gminy W. absolutorium z tego tytułu.

W toku badania nadzorczego Kolegium stwierdziło, co następuje:

Komisja Rewizyjna Rady Gminy w trybie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wyraziła pozytywną opinię o wykonaniu budżetu gminy za 2000 r. i wystąpiła do Rady Gminy z wnioskiem o udzielenie absolutorium Zarządowi. Wniosek ten został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Nr 7 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy. Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, wniosek Komisji Rewizyjnej i opinie Składu Orzekającego Izby zostały przedstawione na Sesji, a przedmiotem głosowania była treść wniosku Komisji Rewizyjnej. Głosowanie zostało przeprowadzone w sposób jawny i Kolegium nie stwierdza naruszenia prawa w zakresie trybu podjęcia uchwały absolutorijnej. Zdaniem Kolegium badaniu nadzorczemu podlega nie tylko tryb w jakim uchwała została podjęta, ale także materialne przesłanki jej uchwalenia.

Z protokołu Sesji wynika, że zarzuty kierowane podczas debaty absolutoryjnej pod adresem Zarządu można podzielić na dwie grupy:

- 1) związane z wykonaniem budżetu 2000 roku,
- 2) dotyczące innych sfer działalności gminy aniżeli wykonanie budżetu.

Odnosnie wykonania budżetu za 2000 r. sformułowano następujące zastrzeżenia:

1. Nie zrealizowanie sprzedaży nieruchomości – pałac w S. Zarzut ten jest bezzasadny i nie można nim obciążyć Zarządu Gminy. Dochody ogółem ze sprzedaży majątku gminy zostały wykonane w 100,3%. Opóźnienie w fizycznej sprzedaży pałacu związane było ze złożonym zastrzeżeniem w Księdze Wieczystej przez spadkobierców byłych właścicieli i rozpatrywaniem tej sprawy przez Sąd.
2. Nie wykorzystanie środków budżetowych w dziale „Kultura fizyczna i sport” około 2 700 zł. Kwota ta stanowi 0,04% wykonanych wydatków ogółem, ma charakter marginalny i nie może przesądzić o negatywnej całościowej ocenie realizacji budżetu.
3. Niska realizacja planu wydatków inwestycyjnych w działach: rolnictwo 33,4%, transport 80,4% i gospodarka komunalna 71,74%. Zarzut ten dotyczy następujących zadań inwestycyjnych:
 - budowa kanalizacji sanitarno-grawitacyjnej z przykanalikami od N. do K. (I etap),
 - budowa drogi J.-Ł.,
 - budowa nowych punktów świetlnych na drogach, dla których gmina nie jest zarządcą (zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej).

W wyniku badania tego zarzutu Kolegium na podstawie protokołu z sesji absolutoryjnej oraz dodatkowych materiałów przedłożonych na wniosek Kolegium przez Zarząd Gminy i Radę Gminy stwierdza, co następuje:

1. We wszystkich wyżej wymienionych zadaniach w toku realizacji wystąpiły merytoryczne trudności nie zawinione przez Zarząd Gminy; a mianowicie odpowiednio:
 - opóźnienie w wycenie gruntów i sprzeciw społeczny, co rzutowało na wykup gruntów pod autostradę krzyżującą się z budową kolektora,
 - podjęcie przez Radę uchwały w sprawie zaciągnięcia kredytu na budowę drogi pod koniec roku – 30 październik 2000 r. (środki własne z budowy drogi przesunięto na wdrożenie Karty Nauczyciela), już w momencie uchwalania stawiało Zarząd w niekorzystnej sytuacji w zakresie realizacji zadania z kredytu,
 - nie przekazanie dotacji przez Wojewodę,
2. Rada Gminy o zamierzeniach i występujących trudnościach była na bieżąco informowana, o czym świadczą wyciągi z protokołów obrad Sesji Rady: Nr XIX z dnia 25.05.2000 r., III nadzwyczajnej sesji z dnia 27.09.2000 r., Nr XXIV z dnia 27.11.2000 r., Nr XXV z dnia 19.12.2000 r. i Nr XXVI z dnia 28. 12.2000 r.

3. W 2000 roku Rada Gminy własnymi uchwałami sankcjonowała nie wykonanie tych zadań:
- Uchwała Nr XXVI/186/2000 z dnia 28.12.2000 r. w sprawie zaciągnięcia długoterminowego zobowiązania na budowę drogi J. – Ł.,
 - Uchwała Nr XXVI/180/2000 z dnia 28.12.2000 r. w sprawie zaciągnięcia długoterminowego zobowiązania na budowę kanalizacji sanitarno-grawitacyjnej z przykanalikami od N. do K. (I etap),
 - Uchwała Nr XXVI/187/2000 z dnia 28.12.2000 r. w sprawie uchwalenia budżetu na 2000 r.
4. Nakłady inwestycyjne na zadaniach: budowa drogi i budowa nowych punktów świetlnych zostały wykonane (protokół z odbioru drogi J. – Ł. z 30 listopada 2000 r. oraz rozliczenia wykonanych robót związanych z budową nowych punktów świetlnych przesłane do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego na łączną kwotę 182 200 zł).

Zdaniem Kolegium, Zarząd Gminy dołożył staranności, aby zaplanowane wydatki zrealizować, a o występujących trudnościach i podejmowanych działaniach informował Radę. Rada Gminy w uchwale budżetowej na 2001 rok podjętej w dniu 28.12.2000 r. przeniosła wydatki inwestycyjne nie wykonane na tych zadaniach do realizacji w 2001 roku, a zatem Rada zaakceptowała nie wykonanie finansowe w 2000 roku i nie może z tego tytułu stawiać zarzutu organowi wykonującemu budżet.

W ocenie Kolegium inne kwestie odnoszące się do budżetu, a dotyczące takich zagadnień jak: zaciąganie kredytów i pożyczek (życie na kredyt) oraz zaciąganie zobowiązań długoterminowych w zakresie inwestycji, mimo posiadania nadwyżki budżetowej, nie mogą być przedmiotem zarzutów albowiem o tych zjawiskach zdecydowała Rada. To Rada stanowi o zaciąganiu kredytów i zobowiązań długoterminowych, które to uchwały realizuje Zarząd. Przyjęcie przez Radę określonych zadań i kwot do budżetu przy sprzeciwie części radnych nie może być powodem do kwestionowania realizacji budżetu.

Odnosnie stawianych podczas debaty absolutoryjnej zarzutów dotyczących innych sfer działalności aniżeli wykonanie budżetu za 2000 rok należy wymienić:

- fakt naruszenia art. 27 ustawy o samorządzie gminnym – członek Zarządu był pracownikiem administracji publicznej,
- nie podjęcie działań przez Panią Wójt w celu uzupełnienia składu Zarządu – naruszenie art. 28 ustawy o samorządzie gminnym,
- przekroczenie terminu przekazania radnym informacji z wykonania budżetu za I półrocze 2000 r.,
- nieterminowe (5 kwietnia 2001 r.) przekazanie radnym sprawozdania z wykonania budżetu za 2000 r.

- brak należytej opieki zdrowotnej na terenie gminy,
- fakt pełnienia funkcji członka Zarządu przez jednego z radnych,
- odmowa udostępnienia członkom Komisji Rewizyjnej listy płac pracowników Urzędu Gminy,
- naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z awarią i naprawą samochodu OSP K.,
- przyznanie przez Przewodniczącego Rady nagrody dla Pani Wójt,
- nie oddanie do użytku przydomowych oczyszczalni oraz poniesione koszty ich składowania, zadanie realizowane poza budżetem, bowiem jest to darowizna z Danii środka trwałego (w 2000 r. z budżetu gminy pokryto tylko w części koszty składowania).

Regulacje prawne dotyczące absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy określają przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powyższymi unormowaniami prawnymi rada gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu oraz podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. A zatem absolutorium jako instytucja prawa nie może służyć ocenie działalności Zarządu na innych płaszczyznach niż wykonanie budżetu, co zostało potwierdzone w orzecznictwie NSA. Rozpatrując sprawozdanie z wykonania budżetu Rada winna wykazać niezgodność budżetu wykonanego z budżetem uchwalonym, ustalić przyczyny tego stanu oraz określić, czy winą za powstałe rozbieżności można obciążyć Zarząd jako organ wykonujący budżet (wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z 10 czerwca 1998 r.; sygn. akt I SA/Po 624/98). Tymczasem z przedłożonych dokumentów wynika, że Rada Gminy stwierdziła nie wykonanie planu wydatków inwestycyjnych w trzech działach. Wykonanie tych zadań było uwarunkowane czynnikami zewnętrznymi, Rada była informowana o występujących trudnościach i zaakceptowała ich nie zrealizowanie własnymi uchwałami. W tym stanie rzeczy nie można winy za powstałe rozbieżności przypisać Zarządowi Gminy. Pozostałe zarzuty podnoszone podczas debaty absolutoryjnej należy uznać za bezzasadne i wykraczające poza realizację budżetu.

W związku z powyższym Kolegium uznało, że Rada Gminy w W. podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Gminy przy braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu gminy w 2000 roku, co stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, zdaniem Kolegium, Rada Gminy podejmując uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu z tytułu wykonania budżetu nie może nie brać pod uwagę stanowiska własnej Komisji Rewizyjnej jak i opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej (wyrok NSA wyżej wymieniony).

Jednocześnie Kolegium zwraca uwagę, że zgodnie z obowiązującym prawem głosowaniu podlega wniosek Komisji Rewizyjnej i zbędne było dodatkowe głosowanie projektu uchwały absolutoryjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji. W tym stanie prawnym należy stwierdzić, że procedura absolutoryjna nie została zakończona.

Uchwała Nr XVIII/26/2001

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 28 maja 2001 roku

w sprawie: Uchwały Nr XXIII/134/2001 Rady Gminy w G. z dnia 25 kwietnia 2001 r.
w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za rok 2000
i nieudzielenia absolutorium Zarządowi Gminy w G. z tego tytułu

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 13, poz. 74 z 1996 r. z późn. zm.) oraz 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. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała, co następuje:

- stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIII/134/2001 Rady Gminy G. z dnia 25 kwietnia 2001 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za rok 2000 i nieudzielenia absolutorium Zarządowi Gminy w G. z tego tytułu z powodu naruszenia prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) oraz art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.)

Uzasadnienie

W dniu 25 kwietnia 2001 r. Rady Gminy w G. podjęła Uchwałę Nr XXIII/134/2001 w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za rok 2000 i nieudzielenia absolutorium Zarządowi Gminy w G. z tego tytułu.

W toku badania uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdziło, co następuje:

Komisja Rewizyjna Rady Gminy w G. w trybie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, wyraziła pozytywną opinię o wykonaniu budżetu gminy za 2000 r. i wystąpiła do Rady Gminy z wnioskiem o udzielenie absolutorium Zarządowi. Wniosek ten został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej. Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, wniosek Komisji Rewizyjnej i opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zostały przedstawione na sesji. Przedmiotem głosowania nie był wniosek Komisji Rewizyjnej lecz projekt uchwały

o udzielenie absolutorium, co wynika z protokołu z sesji. Zarówno treść wniosku, jak i projekt głosowanej uchwały dotyczyły udzielenia absolutorium.

Za udzieleniem absolutorium opowiedziało się 6 radnych, przeciwnych było 11 radnych, głosów wstrzymujących nie odnotowano.

Głosowanie przeprowadzono w sposób jawny. Kolegium nie wnosi zasadniczych zastrzeżeń do procedury i trybu podjęcia przedmiotowej uchwały. Zaznaczyć jednak należy, że przedmiotem głosowania nie powinien być projekt uchwały, lecz wniosek Komisji Rewizyjnej. Przewodniczący Rady oświadczył, że głosowany był projekt uchwały o udzielenie absolutorium.

Kolegium zauważa, że badaniu podlega nie tylko procedura i tryb podjęcia uchwały w sprawie absolutorium, ale także materialne przesłanki jej uchwalenia.

Z protokołu sesji wynika, że zarzuty kierowane pod adresem Zarządu dotyczą:

- 1) „nie przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych” braku „ewidencji zakupu i wydatkowania materiałów” oraz braku „oświadczenie pracownika, który powinien się tym zajmować” i zakup środka terrazyne,
- 2) braku rozliczenia towarzystwa „Perspektywa” z tytułu odpłatności za energię elektryczną w kwocie 120 zł,
- 3) niezgodności „przetargu na dowóz dzieci” oraz ogłoszenia „przetargu na wodociągowanie ulicy Nowe Osiedle podczas braku dokumentacji”,
- 4) dzierżawy „Wilgi”,
- 5) oddania budynku „starej szkoły za darmo”.

W wyniku badania przedstawionych zarzutów, Kolegium, na podstawie protokołu z sesji absolutorijnej, informacji zawartych w piśmie podpisanym przez Przewodniczącego Rady Gminy z dnia 30.04.2001 r. i w faksie z dnia 21.05.2001 r. podpisanym przez Burmistrza a także po wysłuchaniu stron stwierdza, co następuje:

Ad. 1 i 3. Zarzuty z zakresu niestosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wymienione w pkt 1 i 3 dotyczą częściowo roku 1999 i dlatego nie mogą być przedmiotem oceny Zarządu z tytułu wykonania budżetu za rok 2000. Zarzuty dotyczące roku 2000 są ogólnikowe i nieudokumentowane, co uniemożliwia ich uwzględnienie.

Ad. 2. Przedstawiony w pkt 2 zarzut braku rozliczenia towarzystwa „Perspektywa” związany jest z zaległościami płatniczymi z tytułu zużycia energii elektrycznej. Za 2000 rok zaległości wynoszą 70,86 zł. Na kwotę tę wystawiono notę księgową nr 11/00 z dnia 03.10.2000 r. i według oświadczenia Burmistrza Gminy obecnego na posiedzeniu należność ta wpłynęła na konto Gminy.

Ad. 4. Zarzuty dotyczące „Wilgi” nie mogą obciążać Zarządu, gdyż obiekt ten nie jest własnością Gminy G., a Zarząd Gminy nie miał wpływu na ustalenie warunków jego dzierżawy.

Ad. 5. Zbycie zapisanej w Księdze Wieczystej nr 26729 położonej w G. przy ul. Pocztowej 11, zabudowanej budynkiem starej szkoły nastąpiło na warunkach określonych w Uchwale Nr XVII/105/2000 Rady Gminy w G. z dnia 28 czerwca 2000 r. Kolegium nie mogło przyjąć zarzutu, że podjęta uchwała ma inną treść niż uchwała zrealizowana przez Zarząd Gminy. Uchwała jest podpisana przez Przewodniczącego Rady i nikt przez okres prawie roku nie zgłaszał zastrzeżeń do jej treści.

Regulacje prawne dotyczące absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy określa art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powyższymi unormowaniami prawnymi rada gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu oraz podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. Zatem absolutorium jako instytucja prawa nie może służyć ocenie działalności Zarządu na innych płaszczyznach niż wykonanie budżetu, co zostało potwierdzone w orzecznictwie NSA.

Rozpatrując sprawozdanie z wykonania budżetu Rada winna wykazać niezgodność budżetu wykonanego z budżetem uchwalonym, ustalić przyczyny tego stanu oraz określić, czy winą za powstałe rozbieżności można obciążyć Zarząd jako organ wykonujący budżet (wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z 10 czerwca 1998 r.; sygn. akt I SA/Po 624/98).

Podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Gminy przy braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu gminy stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Dodatkowe argumenty dotyczące wykonania budżetu zawarte w piśmie z dnia 30.04.2001 podpisanym przez Przewodniczącego Rady Gminy nie mogą być brane pod uwagę. W piśmie tym zawarto bowiem zarzuty, które nie zostały podniesione w toku dyskusji nad sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2000 rok na sesji w dniu 25 kwietnia 2001 r.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Uchwała Nr XVIII/25/01

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 28 maja 2001 roku

w sprawie: Uchwały Nr XXVI/209/01 Rady Powiatu W. z dnia 26 kwietnia 2001 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu W. za 2000 r. oraz nieudzielenia z tego tytułu absolutorium Zarządowi Powiatu

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz 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. Nr 85 poz. 428 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała, co następuje:

- stwierdza się nieważność Uchwały Nr XXVI/209/01 Rady Powiatu W. z dnia 26 kwietnia 2001 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu W. za 2000 r. oraz nieudzielenia z tego tytułu absolutorium Zarządowi Powiatu z powodu naruszenia prawa, tj. art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz art. 136 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014) polegającego na nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu przy braku podstaw merytorycznych do negatywnej oceny wykonania budżetu.

Uzasadnienie

W dniu 26 kwietnia 2001 roku Rada Powiatu W. podjęła Uchwałę Nr XXVI/209/01 w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu W. za 2000 r. oraz nieudzielenia z tego tytułu absolutorium Zarządowi Powiatu. W toku badania nadzorczego Kolegium stwierdza, co następuje:

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu, w trybie art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym wyraziła negatywną opinię o wykonaniu budżetu powiatu za 2000 r. i wystąpiła do Rady Powiatu z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Zarządowi. Wniosek ten został uznany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej za bezzasadny. Sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu, wniosek Komisji Rewizyjnej i opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zostały przedstawione na Sesji, a przedmiotem głosowania była treść wniosku Komisji Rewizyjnej. Głosowanie zostało przeprowadzone w sposób jawny i Kolegium nie stwierdza naruszenia prawa w zakresie trybu podjęcia uchwały absolutoryjnej. Zdaniem Kolegium badaniu nadzorcemu podlega nie tylko tryb w jakim uchwała została podjęta, ale także materialne przesłanki jej uchwalenia.

Z protokołu sesji wynika, że zarzuty kierowane podczas debaty absolutoryjnej pod adresem Zarządu dotyczą niegospodarności, a w szczególności:

- 1) kosztów rozmów telefonicznych z telefonów komórkowych,
- 2) wydatków na zakup kwiatów,
- 3) faktu zrealizowania w miesiącu styczniu 2000 r. podwójnych rachunków za usunięcie wirusów w komputerach,
- 4) zawarcie umowy z firmą ochroniarską i wzrost wydatków o 16 tys. zł

W wyniku badania zarzutów na podstawie protokołu z Sesji absolutoryjnej oraz dodatkowych materiałów przedłożonych przez Zarząd do sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2000 r., Kolegium, po wysłuchaniu stron na posiedzeniu stwierdza, że:

Ad. 1 i 2. Podniesione zarzuty są nieistotne z punktu widzenia wykonania budżetu, gdyż zarówno wydatki na rozmowy telefoniczne, jak i na zakup kwiatów były zabezpieczone w ramach § 36 i § 31 w budżecie powiatu w większości uchwałami rady, przy nieznacznych zmianach dokonywanych przez Zarząd w ramach upoważnienia Rady w tym zakresie i ogólnie powodujących zmniejszenie tych paragrafów. W odniesieniu do poniesionych wysokości kwot kolegium uznaje, że powyższe zarzuty nie mogą stanowić podstawy do wydania oceny o niegospodarności bez zastosowania jakiegokolwiek kryterium odniesienia świadczącego o ich zawyżeniu.

Ad. 3. Zarzut ten nie znajduje podstaw, ponieważ kwestionowane rachunki z miesiąca stycznia 2000 r. za naprawę komputerów przez Firmę MacroSoft dotyczą wykonania dwóch różnych zleceń, a mianowicie:

- zlecenia z dnia 22.12.1999 r. na przeprowadzenie prac umożliwiających wyeliminowania niezgodności programów operacyjnych z ewentualnym konfliktem zmiany daty, tj. roku 2000;
- zlecenia z dnia 14.01.2000 r. na przeanalizowanie pracy komputerów na dwóch piętrach ze względu na ich awarię.

Ad. 4. Zarzut ten nie może być brany pod uwagę przy ocenie Zarządu z tytułu wykonania budżetu za 2000 r., ponieważ umowa z firmą ARGUS na dozór obiektu, po przeprowadzeniu postępowania przetargowego, zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych została zawarta już 1 kwietnia 1999 r., a więc dotyczyła budżetu roku poprzedniego. Wydatki planowane na ten cel w budżecie 2000 r. stanowiły konsekwencje tej umowy.

Regulacje prawne dotyczące absolutorium z tytułu wykonania budżetu powiatu określają przepisy: art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z powyższymi unormowaniami prawnymi rada powiatu rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu oraz podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. A zatem absolutorium jako instytucja prawa nie może służyć ocenie działalności Zarządu na innych płaszczyznach niż wykonanie budżetu, co zostało potwierdzone w orzecznictwie NSA. Rozpatrując sprawozdanie z wykonania budżetu Rada winna wykazać niezgodność budżetu wykonanego z budżetem uchwalonym, ustalić przyczyny tego stanu oraz określić, czy winą za powstałe rozbieżności można obciążyć Zarząd jako organ wykonujący budżet (wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z 10 czerwca 1998 r.; sygn. akt I SA/Po 624/98).

Tymczasem debata absolutoryjna Rady Powiatu nie wykazała, aby budżet nie został zrealizowany w całości czy w znacznej części (dochody zrealizowano w 99,6% planu, a wydatki w 98,9% planu), a podniesione podczas sesji zarzuty nie mogą stanowić podstawy nieudzielenia absolutorium.

W związku z powyższym Kolegium uznaje, że Rada Powiatu W. podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu przy braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu powiatu w 2000 roku, co stanowi naruszenie art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji. W tym stanie prawnym należy stwierdzić, że procedura absolutoryjna nie została zakończona.

Przedstawione rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczą bardzo ważnego problemu jakim jest brak merytorycznych przesłanek formułowanych podczas debaty absolutoryjnej pod adresem zarządu. Polega to na przedstawieniu zarzutów, które nie dotyczą stricte budżetu i jego wykonania. Stąd naruszenie art. 136 ustawy o finansach publicznych. Problem ten kilkakrotnie był przedmiotem orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stanowisko Sądu Administracyjnego jest jednoznaczne – instytucja absolutorium nie służy ocenie działalności zarządu w innej sferze niż wykonanie budżetu.

III. Prawidłowa procedura absolutoryjna

Uchwała Nr XIII/25/00

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 5 kwietnia 2000 r.

w sprawie: Uchwały Nr XIX/129/2000 Rady Gminy B.
z dnia 25 marca 2000 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Gminy B.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 85, poz. 428 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała co następuje:

- stwierdza się, że Uchwała Nr XIX/129/2000 Rady Gminy B. z dnia 25 marca 2000 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Gminy została podjęta bez naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy B. podjęła w dniu 25 marca 2000 r. Uchwałę Nr XIX/129/2000 w sprawie absolutorium dla Zarządu Gminy B. Jak wynika z treści uchwały Rada Gminy postanowiła nie udzielić absolutorium Zarządowi Gminy za 1999 r.

Podjęcie uchwały absolutoryjnej zostało poprzedzone rozpatrzeniem sprawozdania z wykonania budżetu, co znajduje odzwierciedlenie w wyciągu z protokołu z sesji. Ponadto Rada Gminy zapoznała się z następującymi dokumentami:

- sprawozdaniem zarządu z wykonania budżetu,

- opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- opinią Komisji Rewizyjnej, dotyczącą wykonania budżetu,
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium,
- opinią Składu Orzekającego w sprawie tego wniosku.

Przedmiotową uchwałę podjęto w głosowaniu jawnym, wymaganą większością głosów.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Uchwała Nr XVI/29/00

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 10 maja 2000 r.

w sprawie: Uchwały Nr XX/98/2000 Rady Miejskiej w S.
z dnia 29 kwietnia 2000 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania
budżetu miasta za 1999 r. oraz nieudzielenia absolutorium Zarządowi Miasta w S.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwała, co następuje:

- stwierdza się, że Uchwała Nr XX/98/2000 Rady Miejskiej w S. 29 kwietnia 2000 r. w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 1999 r. oraz nieudzielenia absolutorium Zarządowi Miasta w S. została podjęta bez naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w S. podjęła w dniu 29 kwietnia 2000 r. Uchwałę Nr XX/98/2000 w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu miasta za 1999 r. oraz nieudzielenia absolutorium Zarządowi Miasta w S.

Jak wynika z treści uchwały, Rada Miejska postanowiła nie udzielić absolutorium Zarządowi Miasta za 1999 r.

Podjęcie uchwały absolutoryjnej zostało poprzedzone rozpatrzeniem sprawozdania z wykonania budżetu, co znajduje odzwierciedlenie w wyciągu protokołu z sesji. Ponadto Rada Miejska zapoznała się z następującymi dokumentami:

- sprawozdaniem Zarządu Miasta S. z wykonania budżetu za 1999 r.,
- opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sprawozdaniu z wykonania budżetu, zawartą w Uchwale Nr 41 Składu Orzekającego Nr 3 z 20 kwietnia 2000 r.,
- opinią Komisji Rewizyjnej, dotyczącą wykonania budżetu z dnia 11 kwietnia 2000 r. oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium,

– opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w sprawie tego wniosku, zawartą w Uchwale Nr 41 A Składu Orzekającego Nr 3 z dnia 20 kwietnia 2000 r.

Przedmiotową uchwałę podjęto w głosowaniu jawnym, wymaganą większością głosów. Za nieudzieleniem absolutorium głosowało 18 radnych, przeciw było 3 radnych, wstrzymujących się nie było.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Oba rozstrzygnięcia nadzorcze obrazują zastosowanie właściwej procedury absolutoryjnej i mogą służyć jako materiał poglądowy w tej sprawie.

Opracował
Grzegorz Krzysztof Flis
Radca Prawny Izby

ROZSTRZYGNĘCIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SPRAWIE ABSOLUTORIUM

Poniżej przedstawiamy kilka poglądowych orzeczeń NSA, które w ostatnim okresie zostały podjęte w zakresie spraw absolutoryjnych i dotyczą między innymi kwestii omówionych wcześniej. Należy podkreślić iż część z nich odwołuje się do przepisów uchylonego już prawa budżetowego. Jednak tezy w nich zawarte są nadal aktualne. Naczelny Sąd Administracyjny przywiązuje olbrzymią wagę do przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego formalno – prawnych aspektów procedury absolutoryjnej. Takim przykładem jest uchwała NSA nakazująca organowi stanowiącemu przed podjęciem uchwały absolutoryjnej zapoznanie się z opinią regionalnej izby obrachunkowej w tym zakresie.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie

z 26 października 2000 roku (SA/Kr 1696/00 publikacja OSS 2001/2/64)

Badaniu nadzorcemu w rozumieniu art. 11 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 86 i art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta, a także zasady (przesłanki materialne) jej uchwalenia. W szczególności należy wyjaśnić, czy uchwała ta została podjęta w sprawie wykonania budżetu, a więc na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkich przyczyn powodujących różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania. Jeżeli według sprawozdania z wykonania budżetu

(tzn. jego strony dochodowej i wydatkowej) wynika, iż jego wykonanie odpowiada w całości budżetowi uchwalonemu, to nie ma podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu, wyrażającej się w nieudzieleniu absolutorium (art. 18 ust. 2 pkt 4 oraz art. 30 ust. 1 i 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym).

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu
z 10 czerwca 1998 roku (I SA/Po 624/98 publikacja OSS 1998/4/127)

Nieudzielenie absolutorium zarządowi miasta z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu miasta stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 55 ust. 5 ustawy Prawo budżetowe.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu
z 29 października 1998 roku (I SA/Po 1522/98 publikacja Wspólnota 1999/28/26)

W procesie udzielania absolutorium powinno się uzyskać odpowiedź na następujące pytania: jak wygląda stan planowanych przez radę dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji przez zarząd gminy; jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym; czy winą za ewentualne rozbieżności można obciążyć zarząd gminy (organ wykonujący budżet).

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejskowy w Warszawie
z 3 grudnia 1999 roku (III SA 1699/99 publikacja ONSA 2001/1/22)

1. Głosowanie w przedmiocie udzielenia absolutorium zarządowi gminy powinno odbywać się w sposób jawny (art. 61 ust. 1 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

2. Jakkolwiek prawo obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej nie ma bezwzględnego charakteru i Konstytucja dopuszcza w sytuacjach wyjątkowych (art. 61 ust. 4) jego ograniczenie w drodze ustawy, to jednak taki przepis świadczy o tym, że wyjątki od zasady jawności muszą wynikać z przepisów ustawowych; nie mogą być wprowadzane aktem niższego rzędu, takim jak statut gminy.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach
z 24 marca 1998 roku (I SA/Ka 1135/96 publikacja Pr.Gosp. 1997/11/46)

Podstawą do udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium zarządowi miasta nie może być wyłącznie ocena samego sprawozdania. Rozpatrzenie sprawozdania to zatem nie to samo, co ocena wykonania budżetu.

Uchwała

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
7 sędziów w Warszawie
z 17 lutego 1997 roku (FPS 8/96 publikacja ONSA 1997/2/52)
glosa częściowo aprobująca: Borodo A. OSP 1997/12/221

Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu bez zastrzeżeń nie pozbawia rady gminy prawa do podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium z tego tytułu zarządowi (art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.), chyba że sprawozdanie takie wykazuje zgodność budżetu wykonanego z budżetem uchwalonym.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku
z 17 lutego 1994 roku (SA/Gd 1697/93 publikacja Sam.Teryt. 1995/4/70)
glosa krytyczna: Sawicka K. Sam.Teryt. 1995/4/70
przeгляд orzeczn.: Kuźnicki R. Sam.Teryt. 1995/9/37

1. Absolutorium dotyczy jedynie wykonania budżetu, nie odnosi się do całokształtu działalności zarządu.

2. Nieudzielenie absolutorium powinno nastąpić wówczas, gdy rada gminy nie przyjmuje sprawozdania z działalności finansowej gminy. Absolutorium może być nie udzielone także wówczas, gdy rada gminy przyjmuje sprawozdanie tylko w części, a w części (znacznej części) nie przyjmuje sprawozdania. Rada gminy powinna swoje stanowisko odnośnie przyjęcia lub nieprzyjęcia albo częściowego przyjęcia sprawozdania finansowego wyrazić w uchwale, wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym. Zastrzeżenia lub negatywne opinie poszczególnych komisji rady miejskiej nie mogą być uznane za wystarczającą przesłankę nieudzielenia absolutorium.

3. Rozpatrzenie sprawozdania powinno nastąpić – zgodnie z art. 55 ust. 5 prawa budżetowego – do 30 kwietnia po roku sprawozdawczym. Naruszenie tego terminu nie powoduje jednak nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie oceny sprawozdania finansowego i absolutorium.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejscowy w Warszawie
z 11 września 1991 roku (II SA 641/91 publikacja ONSA 1991/3-4/79)
przeгляд orzeczn.: Kuźnicki R. Sam.Teryt. 1995/9/37

Artykuł 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) i art. 55 ust. 5 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz. U. Nr 4, poz. 18) o absolutorium odnoszą się do zarządu gminy jako organu kolegialnego i nie przewidują indywidualnego absolutorium dla jego członków.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie
z 10 października 1996 roku (I SA/Kr 887/96 publikacja Sam.Teryt. 1997/1-2/148)
glosa krytyczna: Krawczyk R.P. Sam.Teryt. 1997/1-2/148

Uchwała rady gminy podjęta w sprawie absolutorium dla zarządu gminy z naruszeniem art. 18a ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym jest nieważna, zgodnie z art. 91 tej ustawy.

Brak opinii regionalnej izby obrachunkowej w sprawie absolutorium dla zarządu gminy stanowi istotne naruszenie prawa wówczas, jeżeli zostałyby wykazane, że gdyby rada gminy w chwili podejmowania uchwały posiadała opinię regionalnej izby obrachunkowej w sprawie absolutorium, to najprawdopodobniej podjęłaby uchwałę innej treści.

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego,
Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku
z 1 marca 1994 roku (SA/Gd 1253/93 publikacja OSS 1994/2/105)

Ocena działalności finansowej gminy, wyrażona przez rady gminy w uchwale w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi musi łącznie dotyczyć wszystkich elementów o jakich mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym i art. 55 ust. 5 Prawa budżetowego. Warunkiem bowiem udzielenia absolutorium jest przyjęcie sprawozdania z działalności finansowej gminy, sporządzonego i przedstawionego radzie przez zarząd gminy.

Opracował
Grzegorz Krzysztof Flis
Radca Prawny Izby