

## Wyniki opiniowania wniosków Komisji Rewizyjnych w sprawie absolutorium za 2018 r.

Na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup>, art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>2</sup> i art. 30 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa<sup>3</sup>, komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu j.s.t. i występuje do rady gminy, powiatu, sejmiku województwa lub zgromadzenia związku z wnioskiem o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu.

Zgodnie z art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup>, komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do badania rocznego sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również opinia z tego badania. Po zakończonej pracy nad ocenianiem wykonania budżetu, zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie wniosku w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium oraz przekazanie go do organu stanowiącego j.s.t., jak również do regionalnej izby obrachunkowej.

Wniosek ten, zgodnie z art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>5</sup>, podlega zaopiniowaniu przez skład orzekający w terminie 14 dni od dnia jego wniesienia (art. 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

W okresie od 18 kwietnia do 19 czerwca 2019 r., składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu zaopiniowały 87 złożonych wniosków komisji rewizyjnych w sprawie udzielenia absolutorium oraz 1 wniosek o nieudzielenie absolutorium dla organu wykonawczego za 2018 rok. Wydano 83 opinie pozytywne (94,3%), 4 opinie z uwagami (4,6%), 1 opinię z zastrzeżeniami (1,1%). Opinii negatywnych nie wydano.

Tabela zamieszczona poniżej zawiera wyniki opiniowania wniosków komisji rewizyjnych.

Wyszczególnienie	Opinie pozytywne		Opinie z uwagami lub zastrzeżeniami		Opinie negatywne		Razem
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość
Gminy	65	92,9	5	7,1	-	-	<b>70</b>
Miasto na prawach powiatu	1	100,0	-	-	-	-	<b>1</b>
Powiaty	11	100,0	-	-	-	-	<b>11</b>
Województwo	1	100,0	-	-	-	-	<b>1</b>
Związki	5	100,0	-	-	-	-	<b>5</b>
<b>Razem:</b>	<b>83</b>	<b>94,3</b>	<b>5</b>	<b>5,7</b>	-	-	<b>88</b>

Opiniując wnioski komisji rewizyjnych, składy orzekające odnosiły się do sposobu kontroli realizacji budżetów przez komisje rewizyjne. Komisja rewizyjna może dokonać oceny wykonania budżetu po przeprowadzeniu czynności kontrolnych dotyczących wykonania budżetu. Powinna ona porównać stan określony uchwałą budżetową i uchwałami ją zmieniającymi, ze stanem faktycznym, wynikającym między innymi z dokumentacji księgowej odzwierciedlającej wykonanie budżetu. Elementem oceny powinna być analiza wielkości dochodów i wydatków budżetu uchwalonych przez radę, wielkości dokonywanych zmian na przestrzeni roku, a następnie wielkości zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych, z przedstawieniem uwag do ewentualnych odchyień pomiędzy budżetem uchwalonym

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 913)

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017, poz. 2077 ze zm.)

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)

a wykonanym. Szczególną uwagę należy zwrócić na zaciągnięte zobowiązania finansowe, wykazać w jaki sposób wójt (burmistrz, prezydent, zarząd) zrealizował dyspozycje rady (sejmiku, zgromadzenia), jak korzystał z upoważnień ustawowych i danych przez radę w zakresie wykonywania budżetu. Ocena powinna uwzględnić kryteria legalności, rzetelności i celowości wykonania uchwalonego budżetu.

Wydając opinie z uwagami skład orzekający wskazał następujące nieprawidłowości:

- komisja rewizyjna rozpatrzyła sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu z pominięciem opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu, naruszając tym samym wymóg art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (2 przypadki),
- nie rozpatrzono sprawozdania finansowego gminy co uchybia dyspozycji art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (1 przypadek),
- skład wskazał na niejednorodną praktykę w zakresie dokumentowania posiedzeń Komisji Rewizyjnych dotyczących podpisów tych dokumentów. Statut Gminy nie reguluje kwestii formy protokołów z posiedzeń z Komisji Rady. Posiłkując się na zasadzie analogii przepisami dotyczącymi protokołów z sesji Rady Gminy uznać należy, iż protokół winien zawierać „podpisy Przewodniczącego i osoby sporządzającej protokół”. Wymogu tego protokoły z posiedzeń Komisji Rewizyjnych nie spełniają (1 przypadek).

Wydano jedną opinię z zastrzeżeniami dotyczącą wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium.

Skład orzekający stwierdza, iż ustalenia końcowe Komisji Rewizyjnej związane z zakresem czynności wykonanych przez członków Komisji Rewizyjnej, jak również z rozpatrzeniem wymaganych przepisami prawa sprawozdań i informacji, stanowiąc wyraz suwerennej oceny wykonania budżetu mogą być uznane za podstawę wystąpienia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta z wnioskiem do Rady Miasta o nieudzielenie Prezydentowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu miasta za 2018 rok wyłącznie w zakresie dotyczącym procesów związanych z przedmiotem wykonania budżetu oraz umiejscowieniem ram czasowych powołanego zakresu od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 r.

Jak wynika z powołanych stwierdzeń ustalenia Komisji Rewizyjnej odwołują się do prawidłowo ustalonego zakresu nieprawidłowości („niesprawdzenie listy inspektorów”), które jednak nie rzutują na ocenę wykonania budżetu. W analogicznej płaszczyźnie oddalenia od zakresu przedmiotu wykonania budżetu za 2018 r. umiejscowić należy stwierdzone przez Komisję Rewizyjną obszary braku spójności i jednoznacznego charakteru regulacji przyjętych na etapie opracowania dokumentacji w sprawie udzielenia zamówienia publicznego nawiązujące do wspólnego mianownika *złamania zasady gospodarności*, co jednak odnieść należy do sfery regulacji określonej ustawą Prawo zamówień publicznych. Również stwierdzone przez Komisję Rewizyjną trzykrotne dokonywanie zmiany umowy w rozpatrywanym obszarze udzielonego zamówienia publicznego z uwagi na dyspozycje określone w treści art. 144 ustawy Prawo zamówień publicznych uznać należy za prawnie dopuszczalne w sytuacji, gdy z przedłożonej dokumentacji stanowiącej podstawę ustaleń Komisji Rewizyjnej nie wynika, aby były one dokonane niezgodnie z przepisami prawa.

W tym miejscu w ocenie Składu Orzekającego zasadnym jest wskazanie za ustaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Kielcach z dnia 30 października 2013 r., sygn. I SA/Ke 554/13) iż *instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. (...) 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. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nieokreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (...). Granice wydatków wyznaczone w uchwale budżetowej wskazują zadania uznane za istotne dla społeczności lokalnej, z tym, że nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Nie kwestionując znaczenia wydatków inwestycyjnych dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty, przy ocenie wykonania budżetu należy uwzględniać też wykonanie budżetu w innym zakresie (oświata, kultura) może mniej wymierne, ale mające kapitalne znaczenie dla zaspakajania potrzeb wspólnoty. Obowiązkiem organu stanowiącego jest także rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Realizacja inwestycji zależy nie tylko od zabezpieczenia środków w budżecie, ale także od innych czynników (...).*

Skład Orzekający podkreślił, iż nie kwestionuje, w zakresie ustalonego stanu, prawa Komisji Rewizyjnej do samodzielnej oceny wybranych procesów o charakterze finansowym na tle poziomu realizacji wydatków na poszczególne zadania ujęte w budżecie, jednakże podziela przeważający w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, zgodnie z którym instytucja absolutorium nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działalności organu wykonawczego, ale musi ściśle odnosić się do wykonywania budżetu gminy w danym roku. Natomiast do wyłącznej kompetencji komisji rewizyjnej należy opiniowanie całościowego wykonania budżetu i występowanie z formalnym wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. I SA/Po 921/10).

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od uchwał składów orzekających służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 14 dni od doręczenia uchwały. Od wydanych opinii o wnioskach komisji rewizyjnych nie wniesiono odwołań.

Opracowała  
Kinga Chodorowska

Zatwierdziła  
Magdalena Przybylska