

Uchwała Nr 182/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 2 sierpnia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Niedrzwica Duża.

Na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XVIII/137/16 Rady Gminy Niedrzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedrzwica Duża za 2015 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

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

Kolegium RIO, po zbadaniu doręczonej 5 lipca 2016 r. uchwały Rady Gminy Niedrzwica Duża, o której mowa w sentencji, uznało, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa i dlatego uchwałą Nr 165/2016 z 19 lipca 2016 r. wszczęło postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Niedrzwica Duża, z powodu istotnego naruszenia przepisu, wymienionego w sentencji. W dniu 2 sierpnia 2016 r. odbyło się posiedzenie, na którym Kolegium RIO rozpatrzyło sprawę stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Niedrzwica Duża w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedrzwica Duża za 2015 rok. W posiedzeniu tym uczestniczyli: Wójt Gminy, Przewodniczący Rady Gminy Niedrzwica Duża oraz Radca Prawny Gminy.

Kolegium RIO dokonało analizy i oceny treści uchwały Rady Gminy Niedrzwica Duża w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedrzwica Duża za 2015 rok, w której nie udziela się Wójtowi Gminy Niedrzwica Duża absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok oraz przebiegu sesji absolutoryjnej Rady Gminy Niedrzwica Duża – rzutujących na zgodność z prawem nadzorowanej uchwały – biorąc pod uwagę:

- 1) treść uchwały Nr XVIII/137/16 Rady Gminy Niedrzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedrzwica Duża za 2015 rok,
- 2) wyciąg z niezatwierdzonego protokołu z XVIII sesji Rady Gminy Niedrzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. – przekazanego przez Przewodniczącego Rady Gminy Niedrzwica Duża,
- 3) wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niedrzwica Duża z dnia 9 czerwca 2016 r., wraz uzasadnieniem, o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedrzwica Duża za 2015 rok,
- 4) uchwałę budżetową na 2015 rok wraz z uchwałami zmieniającymi budżet gminy, podejmowanymi przez Radę Gminy Niedrzwica Duża w trakcie 2015 roku,
- 5) sprawozdanie Wójta Gminy Niedrzwica Duża z wykonania budżetu gminy za 2015 r.,
- 6) sprawozdania statystyczne z wykonania budżetu roku 2015,
- 7) uwagi przedstawione przez Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń RIO w Lublinie w zakresie wykonania budżetu gminy Niedrzwica Duża za 2015 r.,

- 8) pozytywną opinię Składu Orzekającego RIO o sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- 9) pozytywną opinię Składu Orzekającego RIO o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium,
- 10) wyjaśnienia składane przez Przewodniczącego Rady Gminy i Wójta Gminy Niedzwica Duża na posiedzeniu Kolegium RIO w Lublinie w dniu 2 sierpnia 2016 r.

Na podstawie powyższych dowodów stwierdzić należy, że nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedzwica Duża zostało poprzedzone wystąpieniem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niedzwica Duża z wnioskiem do Rady Gminy Niedzwica Duża o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedzwica Duża z tytułu wykonania budżetu gminy za 2015 rok. Wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający RIO w dniu 21 czerwca 2016 r., a Rada Gminy 28 czerwca podjęła uchwałę, w której nie udziela absolutorium wójtowi z tego tytułu. Rada zapoznała się z wymaganymi przez art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) dokumentami dotyczącymi gminy Niedzwica Duża, tj.:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) pozytywną opinią regionalnej izby obrachunkowej o wykonaniu budżetu;
- 4) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) wnioskiem komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium,
- 6) pozytywną opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie wniosku komisji rewizyjnej.

Głosowanie w sprawie absolutorium zostało poprzedzone:

- 1) rozpatrzeniem i zatwierdzeniem sprawozdania z wykonania budżetu za 2015 rok oraz sprawozdania finansowego (uchwała Rady Gminy nr XVIII/136/16 z 28 czerwca 2016 r.),
- 2) dyskusją absolutoryjną, dotyczącą wykonania budżetu 2015 roku.

Uchwała została podjęta w sposób wymagany przez art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. W przedmiotowej sprawie za nieudzieleniem absolutorium głosowało 11 radnych, za udzieleniem absolutorium głosowało 2 radnych, a jeden radny wstrzymał się od głosu. Powyższe głosowanie, przy 15 osobowym ustawowym składzie rady, zostało więc przeprowadzone prawidłowo, a uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium uzyskała wymaganą prawem większość.

Potwierdza to treść protokołu z sesji Rady Gminy z dnia 28 czerwca 2016 r. – protokół został przesłany do RIO przez wójta gminy po otrzymaniu go od przewodniczącego Rady Gminy (pismo przewodniczącego nr RG.0004.52.2016 z dnia 5 lipca 2016 r.). Według informacji udzielonych przez Przewodniczącego Rady Gminy Niedzwica Duża na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 2 sierpnia 2016 r. – do tego dnia Rada Gminy Niedzwica Duża nie zatwierdziła protokołu z sesji absolutoryjnej.

Wobec powyższych ustaleń stwierdzić należy, że postępowanie absolutoryjne miało prawidłowy przebieg.

Jednakże, zdaniem Kolegium RIO, nadzorowana uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Niedzwica Duża została oparta na wadliwych przesłankach materialno-prawnych. Pozostaje to w istotnej sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

Zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Absolutorium powinno być udzielane (albo nieudzielane) z tytułu wykonania budżetu. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada gminy powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Przy rozpatrywaniu sprawy absolutorium rada powinna ocenić prawidłowość wykonania dochodów i wydatków budżetu oraz przychodów i rozchodów w stosunku do uchwalonych przez nią wielkości planu finansowego gminy, w postaci uchwały budżetowej, a także wykonanie zadań zaplanowanych w budżecie. Wprawdzie Rada Gminy Niedzwica Duża dokonała analizy i oceny tych zagadnień (oraz nie miała do nich zastrzeżeń, o czym świadczy pozytywna treść uchwały Rady nr XVIII/136/16 z 28 czerwca 2016 r.), jednakże nieudzielenie absolutorium oparła jedynie na kilku – w ocenie Rady – wadliwych działaniach wójta, ale i w tych przypadkach na sesji nie padały zarzuty odstępstwa, w wykonaniu tych działań przez wójta, od złożenia budżetu uchwalonego przez radę gminy.

Owe zarzuty rozpatrywane przez Radę Gminy Niedzwica Duża, dotyczyły następujących spraw:

- 1) zawarcia niekorzystnej dla gminy ugody z firmą realizującą zadania na rzecz gminy – bez wykorzystania możliwych ścieżek prawnych dochodzenia większej kwoty od tej firmy na drodze sądowej,
- 2) nienaliczenia kar umownych dla biura projektów,
- 3) nieuzasadnionych kosztów modernizacji mostu w miejscowości Radawczyk,
- 4) braku właściwego nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez wójta nad spółką komunalną "Nałęcz", co w konsekwencji doprowadziło do przekazania spółce dotacji w kwocie 370.000 zł,
- 5) stworzenie przez wójta listy podmiotów rekomendowanych i zlecenie im usług opłacanych z budżetu gminy.

Jednocześnie z protokołu z sesji nie wynika, aby Rada Gminy podała, jakie kwoty wydatków zostały z powyższych powodów wadliwie wykonane przez wójta (poza zarzutem, o którym mowa w punkcie 4) oraz jakie kwoty dochodów nie zostały pozyskane do budżetu i jaką miały one relację w stosunku do całości wykonanych wydatków gminy.

Powyższe stanowisko – zasadności oceniania wykonania budżetu poprzez jego całościowe wykonanie, a nie jedynie poprzez wykonanie nielicznych jego elementów – prezentowane jest również w orzecznictwie. Kontrola absolutoryjna musi być przeprowadzana prawidłowo, z uwzględnieniem merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny przez radę wykonania budżetu. Radni przy ocenie wykonania budżetu nie mogą koncentrować się na niektórych wydatkach, nie rozważając, jaki był ich wpływ na wielkość rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości, a nie koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Obowiązkiem organu stanowiącego jest także rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan (zobacz wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13, *LEX nr 1426536* utrzymany w mocy przez wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 231/14, *LEX nr 1774941*).

W zakresie zawarcia niekorzystnej dla gminy ugody z firmą realizującą zadania na rzecz gminy – bez wykorzystania możliwych ścieżek prawnych dochodzenia większej kwoty od tej firmy na drodze sądowej – oraz nienaliczenia kar umownych dla biura projektów, przewodniczący Rady Gminy na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 2 sierpnia 2016 r. wyjaśnił, że Rada nie mogła podać

kwot niezyskanych dochodów gminy z tych tytułów, ponieważ nie dysponowała umowami i innymi dokumentami w tym zakresie. Kolegium RIO w Lublinie nie może uznać tej argumentacji. W świetle przepisów ustawy o samorządzie gminnym, to właśnie rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna wykonuje też inne zadania zlecone przez radę w zakresie kontroli (art. 18a ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Uprawnienie rady rodzi, po stronie wójta gminy, obowiązek poddania się takiej kontroli i okazania wszelkich niezbędnych dokumentów, aby komisja rewizyjna mogła przedstawić radzie na sesji absolutoryjnej konkretne wielkości rozbieżności wykonanych dochodów i wydatków w stosunku do wielkości zaplanowanych. Nie miało to miejsca w rozpatrywanej sprawie.

Dodatkowo należy stwierdzić, że nie za każdy z przedstawionych na sesji zarzutów można przypisać odpowiedzialność wójtowi gminy.

Jednym z zarzutów finansowych, omawianych na sesji absolutoryjnej przed udzieleniem absolutorium, był brak właściwego nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez wójta nad spółką komunalną "Nałęcz", co w konsekwencji doprowadziło do przekazania spółce dotacji w kwocie 370.000 zł. W tym zakresie Kolegium RIO zwraca uwagę, że komunalna spółka prawa handlowego, w świetle art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), nie jest zaliczana do sektora finansów publicznych. Dochody i wydatki spółki, a także kwoty zysków i strat spółki nie są elementami składowymi budżetu gminy i dlatego też sprawowania nad nią nadzoru nie można zaliczyć do zadań z zakresu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w kwestii dopłaty do spółki należy stwierdzić, że zaplanowanie większości środków finansowych w budżecie gminy, które posłużyły do dokapitalizowania tej spółki (zwiększenie wydatków budżetowych w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90095 Pozostała działalność o kwotę 300.000 zł) odbyło się na mocy uchwały Nr VI/34/15 z Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy na 2015 rok. Udzielenia przeważającej kwoty dotacji (dopłaty) dokonano za zgodą Rady Gminy (ze sprawozdania z wykonania budżetu – str. 19 – wynika, że dopłata do spółki "Nałęcz", z ww. podziałki klasyfikacji budżetowej, stanowiła kwotę 243.870,74 zł).

W kwestii poniesienia nieuzasadnionych kosztów modernizacji mostu w miejscowości Radawczyk, Kolegium RIO ustaliło, iż w budżecie gminy Niedzwica Duża na rok 2015 zaplanowany został wydatek w kwocie 24.000 zł z przeznaczeniem na udzielenie pomocy finansowej w postaci dotacji celowej dla powiatu lubelskiego na dofinansowanie zadania realizowanego przez powiat pn. "Budowa przejścia dla pieszych przez rzekę na moście usytuowanym w ciągu drogi powiatowej nr 2259L w miejscowości Radawczyk". Rada Gminy Niedzwica Duża przyznała na ten cel pomoc finansową powiatowi uchwałą Nr VIII/42/15 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej powiatowi lubelskiemu. Według wyjaśnień wójta gminy, złożonych na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 2 sierpnia 2016 r., projekt tej inwestycji wykonano w latach 2008-2009, kiedy nie pełnił on jeszcze funkcji wójta. Z powyższych ustaleń wynika, że była to inwestycja powiatu lubelskiego, a nie gminy Niedzwica Duża, na której realizację gmina jedynie udzieliła powiatowi wsparcia finansowego. Za wykonanie tej inwestycji nie można zatem przypisać odpowiedzialność wójtowi gminy, zwłaszcza że nie miał on wpływu na projekt wykonania i specyfikację materiałów używanych do jej realizacji.

Nieudzielenie absolutorium powinno być oparte na udokumentowaniu odpowiedzialności organu wykonawczego przy wykonaniu wadliwych działań w zakresie realizacji budżetu. Zdaniem Kolegium RIO nie można wójta negatywnie oceniać za to, że wykonał dyspozycje rady gminy.

W zakresie listy podmiotów rekomendowanych i zlecenia im usług opłacanych z budżetu gminy – należy zwrócić uwagę na to, że na sesji absolutoryjnej wójt gminy stwierdził, iż skorzystanie z tej listy (dla zatrudnienia prawnika dla Rady Gminy) miało miejsce w roku 2016, a nie w roku 2015 – a rada gminy nie zakwestionowała tego wyjaśnienia. Udzielane absolutorium dotyczyło wykonania budżetu roku 2015, dlatego też działania organu wykonawczego wykonane w roku 2016 nie powinny mieć znaczenia przy udzielaniu absolutorium za 2015 rok.

Ponadto Kolegium RIO zwraca uwagę, że przed podjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Rada Gminy Niedzwica Duża rozpatrzyła i zatwierdziła sprawozdanie z wykonania budżetu jako całości (uchwała Nr XVIII/136/16), a następnie z tego samego tytułu nie udzieliła absolutorium wójtowi. Rada nie uzasadniła, w trakcie sesji absolutoryjnej, przyczyn zatwierdzenia sprawozdania z jednoczesnym nieudzieleniem absolutorium, mimo że obie uchwały opierają się na tych samych przesłankach: prawidłowości, gospodarności, celowości wykonania budżetu.

Rada Gminy Niedzwica Duża nie powinna była brać pod uwagę kilku argumentów Komisji Rewizyjnej, zawartych we wniosku o nieudzielenie absolutorium, ponieważ nie są one związane z finansowym wykonywaniem budżetu gminy Niedzwica Duża za 2015, przeczy to bowiem zasadzie wywodzącej się z art. 18 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Relacja z przebiegu sesji absolutoryjnej dowodzi, że Rada Gminy Niedzwica Duża nie dochowała tej zasady. W ramach rozpatrywania wykonywania budżetu i dyskusji absolutoryjnej podnoszone i oceniane przez radnych były kwestie reformy oświaty w gminie oraz brak współpracy wójta z Radą Gminy. Zarzuty te nie mają natury finansowej i nie powinny być kryterium oceny wójta przy udzielaniu absolutorium. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że absolutorium, nazywane inaczej skwitowaniem lub rozliczeniem, to akt uznający za prawidłową działalność finansową organu, któremu absolutorium jest udzielane, na podstawie przedłożonego sprawozdania. Udzielenie absolutorium oznacza więc aprobatę organu stanowiącego dla działań organu wykonawczego i uznanie, że plan w postaci budżetu uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego został należycie wykonany. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08, *LEX nr 514991*). Oznacza to, że dokonując oceny wykonania budżetu, rada gminy nie powinna koncentrować się na kwestiach z nim niezwiązanych, jak uczyniła to Rada Gminy Niedzwica Duża. Ocena Rady nie dotyczyła odstępstw w wykonaniu budżetu od założeń uchwały budżetowej przez nią uchwalonej. Wprawdzie pewne działania wójta mogą być negatywnie oceniane przez radę gminy, ma ona do tego prawo jako organ kontrolny wójta, jednakże nie każde działanie wójta może być przedmiotem oceniania w ramach udzielania absolutorium.

W powyższej kwestii Przewodniczący Rady Gminy Niedzwica Duża na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 2 sierpnia 2016 r. wyjaśnił, że na sesji absolutoryjnej zagadnienia te były dyskutowane, ponieważ nie można całkowicie zapanować nad wypowiedziami poszczególnych radnych. Nie można zgodzić się z tą argumentacją, bowiem to właśnie przewodniczący rady gminy powinien czuwać nad właściwym przebiegiem obrad sesji rady gminy i udzielając głosu radnym – interweniować gdy wypowiadają się w sprawach niezwiązanych z tematem obrad (np. absolutorium).

Przewodniczący Rady Gminy Niedrzwica Duża potwierdził też, że Rada Gminy nie udzielając wójtowi absolutorium oparła się na finansowych przesłankach wyartykułowanych we wniosku Komisji Rewizyjnej z dnia 9 czerwca 2016 r. o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedrzwica Duża za 2015 rok. Jednakże Kolegium stoi na stanowisku, że rada nie jest związana wnioskiem komisji rewizyjnej i rozpatrzenia sprawy absolutorium dla wójta nie musi opierać jedynie na ocenie wykonania budżetu dokonanej przez komisję rewizyjną. Analogiczne stanowisko zajmował już Naczelny Sąd Administracyjny: " (...) wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi) ma walor niewiążącej radę gminy propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji. Z omawianych względów od chwili wpłynięcia omawianego wniosku do rady gminy to ona podejmuje rozstrzygnięcie, w jaki sposób wniosek ten zostanie załatwiony, a więc czy zgodnie, czy też niezgodnie z wnioskiem komisji rewizyjnej. Wszelkie próby związania rady gminy wnioskiem komisji rewizyjnej są nie do pogodzenia z ustawowymi uprawnieniami rady gminy, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 4 cytowanej ustawy." (wyrok NSA z dnia 2 lipca 2008 r. sygn. akt II GSK 225/08, *Lex nr 490091*). Komisja rewizyjna z mocy prawa nie decyduje o absolutorium, ma więc prawo w swojej ocenie budżetu skupić się jedynie na pewnych elementach jego wykonania, mających jej zdaniem znaczenie przy udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Rada gminy nie jest związana wnioskiem komisji rewizyjnej i w swojej ocenie powinna uwzględnić kompleksowe wykonanie budżetu, a nie jedynie koncentrować się na rozpatrzeniu zarzutów komisji.

Dodatkowo zdaniem Przewodniczącego Rady Gminy, duży wpływ na podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium miała pozytywna opinia Składu Orzekającego RIO z dnia 21 czerwca w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium. Natomiast zdaniem Kolegium opinia ta nie ma charakteru wiążącego dla rady; z jej zapisów nie wynika obowiązek rady do podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Kolegium podziela wyrażony w wyroku NSA pogląd, że uchwała absolutoryjna, to "suwerenna uchwała rady gminy, wchodząca w zakres jej ustawowych kompetencji i żaden organ nie może narzucić radzie gminy treści podejmowanej przez nią uchwały".

Skład Orzekający w opinii o wniosku komisji rewizyjnej nie opowiada się za udzieleniem albo za nieudzieleniem wójtowi absolutorium – stwierdza jedynie poprawność formalną (zgodność z prawem) opiniowanego wniosku.

Każda opinia RIO ma walor pomocniczy (instruktażowy) w załatwieniu danej sprawy przez organ dla którego jest wydawana – organ ten nie jest nią związany. Ocena wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium przez skład orzekający dokonywana jest według kryteriów formalnych, tj. logicznej zgodności dokonanej przez komisję oceny wykonania budżetu z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium. Pozytywne zaopiniowanie przez Skład Orzekający RIO w Lublinie wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedrzwica Duża nie oznacza zmiany pozytywnej oceny sprawozdania z wykonania budżetu gminy Niedrzwica Duża za 2015 r., lecz jedynie akceptację prawa Komisji Rewizyjnej do własnej oceny procesów związanych z wykonaniem budżetu dokonanej również, a może przede wszystkim, przy pomocy kryteriów pozalegalnościowych, takich jak celowość czy gospodarność, do której to oceny nie jest uprawniony organ nadzoru. Innymi słowy, skład orzekający ocenia to, czy wskazane w opinii komisji rewizyjnej przesłanki, uzasadniające jej ostateczną treść, związane są bezpośrednio z wykonywaniem budżetu; zasadniczo nie wypowiada się, czy są one wystarczające, uprawniające do sformułowania końcowego wniosku. Taką ostateczną ocenę dokonuje organ stanowiący gminy, podejmując uchwałę w sprawie absolutorium.

W cytowanym powyżej wyroku NSA z dnia 12 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 231/14, sąd stwierdza: "Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniem prawidłowości wykonania budżetu gminy. RIO, jako organ nadzoru jest uprawniony do oceny zgodności uchwały z prawem i w razie stwierdzenia naruszenia prawa może tę uchwałę unieważnić."

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, stwierdzenie nieważności Uchwały Nr XVIII/137/16 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedzwica Duża za 2015 rok, w której nie udziela się Wójtowi Gminy Niedzwica Duża absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok, należy uznać za uzasadnione.

Na tę uchwałę przysługuje Radzie Gminy Niedzwica Duża prawo wniesienia skargi – za pośrednictwem Kolegium RIO w Lublinie – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Niedzwica Duża,
2. Wójt Gminy Niedzwica Duża.