

Uchwała nr 66/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 sierpnia 2016 r.

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/138/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie opinii
o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach nr XXIX/145/2016 o nieudzieleniu
absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 8 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

uwzględnia odwołanie

Rady Miejskiej w Ziębicach od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/138/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach nr XXIX/145/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok oraz postanawia zmienić wydaną opinię na pozytywną.

Uzasadnienie

Odwołanie Rady Miejskiej w Ziębicach od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/138/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach nr XXIX/145/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 3 sierpnia 2016 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr IV/138/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. wydał opinię negatywną o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach nr XXIX/145/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok. Rada Miejska w Ziębicach, działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), złożyła odwołanie od przedmiotowej opinii i wniosła o zmianę wydanej opinii na pozytywną.

Zakres działalności opiniodawczej izb, określony w art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, obejmuje obowiązek wydania opinii o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium. W świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446), jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za ewentualne rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia

18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Skład Orzekający Izby wydając negatywną opinię o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach nr XXIX/145/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok wskazał, iż przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Ziębicach została podjęta z zachowaniem norm proceduralnych, określonych w przepisach prawa. Uchwała została przyjęta stosunkiem głosów 11 za, 1 przeciw, przy 3 wstrzymujących się w obecności 15 radnych. Zdaniem Składu Orzekającego nie zostały jednak zachowane wymogi merytoryczne przyjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok. W ocenie Składu Orzekającego sformułowane uwagi dotyczące wykonania budżetu nie były wystarczająco umotywowane, a część spośród nich nie dotyczyła materii mogącej być przedmiotem oceny w procedurze absolutorijnej.

W złożonym odwołaniu Rada Miejska w Ziębicach wskazała, iż nieudzielenie absolutorium poprzedzone było oceną wykonania budżetu przez Burmistrza Ziębic. Rada podniosła, iż realizując wskazania Składu Orzekającego zawarte w uchwale nr IV/136/2016 z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok „Radni niedostatecznie wyjaśnione zarzuty i uwagi wyjaśniali w toku dyskusji w trakcie sesji absolutorijnej, by podjąć właściwą i obiektywną uchwałę w przedmiocie absolutorium”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, po zapoznaniu się z:

1) uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/138/2016 z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach nr XXIX/145/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok,

2) projektem protokołu XXIX sesji Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 30 czerwca 2016 r.,

3) wniesionym przez Radę Miejską w Ziębicach odwołaniem od opinii Składu Orzekającego wraz załącznikami

— zważyło, co następuje:

W czasie sesji absolutorijnej miała miejsce dyskusja radnych, której zasadniczym przedmiotem było wykonanie budżetu przez organ wykonawczy. Radni sformułowali zarzuty dotyczące wykonania budżetu Miasta Ziębice i dokonali analizy przyczyn wskazanych nieprawidłowości, w szczególności stopnia ich zawinienia przez organ wykonawczy. W trakcie dyskusji na sesji absolutorijnej odnieszono się również do wskazań Składu Orzekającego zawartych w uchwale nr IV/136/2016 z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok. Radni starali się uzasadnić i wyjaśnić podnoszone zarzuty dotyczące wykonania budżetu Miasta Ziębice. Wśród argumentów związanych z wykonywaniem budżetu wskazać należy, w szczególności: zarzut niewłaściwej realizacji zadania pn. „Remont ulicy Górnej w Ziębicach” w efekcie czego utracono dofinansowanie przedmiotowego zadania ze środków budżetu państwa w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych w wysokości 144.700,00 zł, zarzut braku realizacji do dnia 30 czerwca 2016 r. dwóch, spośród trzech planowanych, wydatków ujętych w wykazie wydatków niewygasających na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach nr XVIII/103/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz zarzut zakupu samochodu dla straży miejskiej niespełniającego wymogów określonych przepisami prawa. W następstwie powyższego doszło do negatywnej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy.

Kolegium podziela natomiast pogląd, wyrażony przez Skład Orzekający, iż w toku debaty nad wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic, podniesione zostały również liczne argumenty nieodnoszące się do wykonania budżetu, co nie powinno mieć miejsca, bowiem mogło to mieć wpływ na wynik głosowania w sprawie absolutorium. Pomimo tego zachowane zostały jednak wymogi merytoryczne podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2015 rok.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby uznało za uzasadnione wydanie opinii pozytywnej o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach nr XXIX/145/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za rok 2015.

Wskazuje się również, iż powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie zawierają definicji „opinii”, ani też nie formułują wymogów co do ich treści. Zgodnie z przyjętym poglądem wydawana przez skład orzekający opinia jest formą wyrażenia stanowiska, jest jedynie oceną wyspecjalizowanego organu badanego stanu rzeczy. Nie stanowi formy władczej ingerencji w sferę działania samorządu terytorialnego (postanowienie NSA z dnia 25 listopada 1994 r. sygn. akt III SA 529/94).

Na niniejszą uchwałę jako kończącą postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus