

Uchwała nr 69/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 lipca 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawina

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawiny — wobec 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, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawiny wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 26 czerwca 2017 r. za pismem Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina z dnia 20 czerwca 2017 r. (L.dz. BR 007.21.2017). Do przedmiotowego pisma załączono „Wypis z protokołu Nr XXXIII/2017 z XXXIII sesji Rady Gminy Żórawina VII kadencji, która odbyła się w dniu 19 czerwca 2017 r. w Gminnym Centrum Kultury w Żórawinie”, obejmujący punkty porządku obrad: 1, 4, 8, 9 i 10. Następnie w dniu 6 lipca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęło pismo Wójta Gminy Żórawina z dnia 5 lipca 2017 r. uzupełnione pismem z dnia 7 lipca 2017 r. (znak UG.WFK.3221.5.2017), do którego załączono kopię „Wypisu z protokołu Nr XXXIII/2017 z XXXIII sesji Rady Gminy Żórawina VII kadencji”, obejmującego punkty porządku obrad: 1, 4, 8, 9, 10, 28 i 29, zwanego dalej Wypisem z protokołu, oraz informację kierowaną do Wójta Gminy (pismo z dnia 30 czerwca 2017 r. L.dz. BR-03.32.2017) dotyczącą pozytywnej opinii Komisji Rozwoju Gospodarczego, Finansów i Budżetu Rady Gminy Żórawina o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Żórawina za 2016 rok sformułowaną na posiedzeniu, które odbyło się 21 czerwca 2017 roku.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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. Wykonanie budżetu gminy, stosownie do art. 18a ust. 3 u.s.g., opiniuje komisja rewizyjna. Występuje ona z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium, który podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 u.s.g. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów (art. 28a ust. 1 i 2 u.s.g.). W świetle zaś art. 271 ust. 1 i 2 u.f.p. nie później niż dnia 30 czerwca roku

następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) sprawozdaniem finansowym,
- 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268,
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2,
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego,
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do dokumentów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta — przesłanki formalne, a także podstawy jej uchwalenia — przesłanki materialne.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawiny, Kolegium Izby zapoznało się z:

- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Żórawinie o wykonaniu budżetu Gminy Żórawina za rok 2016 oraz wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Żórawina za 2016 rok,

- Wypisem z protokołu,

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/154/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawina.

Z treści Wypisu z protokołu wynika, że za przyjęciem badanej uchwały oddano 8 głosów, przeciw — 7. Przepis art. 28a ust. 2 u.s.g. stanowi, że uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Badana uchwała uzyskała wymaganą większość głosów.

Jak wynika z treści § 1 badanej uchwały, Rada Gminy Żórawina, po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2016 rok, sprawozdania finansowego oraz informacji o stanie mienia gminy, po zapoznaniu się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej dotyczącym nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy i opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2016 rok, nie udzieliła Wójtowi Gminy absolutorium za 2016 rok.

Treść przekazanego Wypisu z protokołu nie potwierdza, że sprawozdanie finansowe za 2016 rok oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Żórawina za 2016 rok wraz z opinią Składu Orzekającego o tym sprawozdaniu (opinia pozytywna z zastrzeżeniami) były rozpatrywane przez Radnych podczas sesji absolutorijnej. Jak wynika z wypowiedzi Przewodniczącego Rady, Radni otrzymali dokumenty, z którymi mieli się zapoznać przed głosowaniem.

Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Żórawina za 2016 rok wraz z opinią Izby o tym sprawozdaniu, sprawozdanie finansowe za 2016 rok oraz informacja o stanie mienia komunalnego były przedmiotem prac Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Żórawina na posiedzeniach w dniach

25 kwietnia oraz 9 i 15 maja 2017 roku. Komisja Rewizyjna wyraziła negatywną opinię o wykonaniu budżetu gminy Żórawina i wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi za 2016 rok.

Komisja Rozwoju Gospodarczego, Finansów i Budżetu Rady Gminy Żórawina natomiast rozpatrywała sprawozdanie z wykonania budżetu za 2016 rok dopiero w dniu 21 czerwca 2016 r., tj. dwa dni po sesji absolutoryjnej. Radni zatem w trakcie sesji absolutoryjnej nie mieli możliwości zapoznania się z opinią tej Komisji, mimo zgłoszenia takiej potrzeby, co potwierdza Wypis z protokołu.

Obowiązek rozpatrzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu polega nie tylko na zaznajomieniu się z tymi sprawozdaniami przez komisję rewizyjną, ale na ich rozpatrzeniu przez radę gminy, tj. rozważeniu i przeanalizowaniu. Rozpatrywanie sprawozdań jest czynnością faktyczną i zakłada aktywność rady. W rezultacie, czynności rozpatrywania sprawozdań powinna towarzyszyć dyskusja, której przedmiotem są kwestie związane z wykonaniem budżetu, przy udziale wszystkich radnych uczestniczących w sesji. Ocenę wykonania budżetu powinien cechować obiektywizm.

W rozpoznawanej sprawie, jak wynika z materiału dowodowego, Rada Gminy odmówiła udzielenia absolutorium Wójtowi bez dokonania kompleksowej oceny wykonania przez niego budżetu. Rada skupiła się jedynie na niektórych elementach wykonania budżetu — przed podjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium odniesiono się do zarzutów sformułowanych w opinii Komisji Rewizyjnej. Nie rozważono też, czy i w jakim stopniu odpowiedzialność za rozbieżności między uchwalonym a wykonanym budżetem można przypisać Wójtowi.

Niewątpliwie na wynik głosowania (8 głosów za nieudzieleniem absolutorium, 7 — przeciw) miały wpływ również przesłanki niezwiązane z wykonaniem budżetu. Jak wynika z Wypisu z protokołu, radny głosujący za nieudzieleniem absolutorium podkreślał, że wyraził w ten sposób m.in. protest przeciwko stylowi zarządzania Wójta Gminy.

Kolegium wskazuje, że ocena organu wykonawczego w innych aspektach niż wykonanie budżetu powinna odbywać się poza procedurą absolutorijną. Absolutorium powinno być udzielane (albo nieudzielane) z tytułu wykonania budżetu jako całości. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada powinna czynić to 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 wykonania zadań zaplanowanych w budżecie. Obowiązkiem organu stanowiącego jest rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14, wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2016 r. sygn. akt I SA/Lu 874/16).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Żórawina przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus