

Uchwała nr IV/125/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 lipca 2018 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Jemielno o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi
Gminy Jemielno za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz zarządzenia nr 4/18 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Joanna Radzieja — przewodnicząca,
- Ewa Zarzecka — członek,
- Henryk Kamieniecki — członek,

wydaje opinię negatywną

o uchwale Rady Gminy Jemielno o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 26 czerwca 2018 roku.

Uzasadnienie

W dniach 5 i 12 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął „Wyciąg z protokołu posiedzenia Rady Gminy Jemielno w dniu 26 czerwca 2018 roku”, zwany dalej wyciągiem z protokołu, w części dotyczącej podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Jemielno za 2017 rok oraz uchwały w sprawie absolutorium z wykonania budżetu za 2017 rok. Wraz z wyciągiem z protokołu przedłożono porządek obrad sesji zwołanej na dzień 26 czerwca 2018 r. oraz projekt uchwały w sprawie absolutorium.

Jak wynika z wyciągu protokołu, Przewodnicząca Rady Gminy przystąpiła do głosowania „wniosku Komisji Rewizyjnej dotyczącego udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno z wykonania budżetu za 2017 rok”, zadając pytanie „Kto z Państwa radnych jest za udzieleniem absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno z wykonania budżetu za 2017 rok: 1 gł. Kto jest przeciw: 9 gł. Kto się wstrzymał: 2 gł.”. Na sesji obecnych było 12 radnych (przy ustawowym składzie Rady — 15 radnych). Opowiedzenie się, w drodze głosowania, bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Gminy Jemielno przeciwko udzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy oznacza, że Rada nie udzieliła Wójtowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2017 rok (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt W. 18/94, OTK 1995 nr 1, poz. 7).

Pomimo że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Gminy Jemielno”, to jednak Skład Orzekający biorąc pod uwagę wynik głosowania stwierdza, że na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r. Rada Gminy Jemielno podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno z wykonania budżetu za 2017 rok.

Wynik głosowania jest rozstrzygnięciem kwestii absolutorium i powinien być potwierdzony w odpowiednio do wyniku głosowania sporządzonym dokumencie (uchwale) potwierdzającym podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Uchwała organu kolegialnego jest aktem jego woli, zostaje podjęta z chwilą jej przegłosowania na posiedzeniu tego organu, a dowodem na to, że głosowanie się odbyło, jest protokół z posiedzenia organu, zawierający w szczególności wynik głosowania (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 166/08).

W ocenie Składu Orzekającego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za 2017 rok została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 i 1000), zwanej dalej „u.s.g.”. Z przepisu tego wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym. Podkreślić przy tym należy, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutoryjnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnienie przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonywania budżetu (por. np. wyroki NSA Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r. I SA/Po 1522/98).

W ocenie Składu Orzekającego, w ramach procedury absolutoryjnej w Gminie Jemielno ww. wymagania nie zostały spełnione. W trakcie debaty absolutoryjnej nie wykazano nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium. Jak wynika z wyciągu z protokołu, podczas dyskusji poświęconej absolutorium radni sformułowali następujące zarzuty:

1. Zlecenie wykonania opinii technicznej amfiteatru w Piotrowicach Małych.

Podniesiono, że opinia została sporządzona „niezgodnie ze stanem faktycznym ale zgodnie ze sztuką budowlaną”, co powinno skutkować zwrotem środków do budżetu Gminy. Wskazano także, że naraziło to Gminę na koszty w związku z postawieniem dwóch słupów. W ocenie Składu Orzekającego powyższy zarzut nie został należycie uzasadniony. Został on sformułowany nieprecyzyjnie — nie wskazano szczegółowo okoliczności sprawy, nie odniesiono się także do odpowiedzialności organu wykonawczego w tej kwestii.

2. Jakość wykonania prac w świetlicach.

W sposób ogólny zarzucono nieprawidłowe wykonanie prac w świetlicach w Łęczycy, Bieliszowie, Jemielnie, Luboszycach, „wyrzucenie w błoto” środków wydatkowanych na świetlicę w Łęczycy, w związku z tym, że nie można jej użytkować do żadnych celów (nie ma toalety, nie ma wody). Skład Orzekający zwraca uwagę, że w budżecie 2017 r. według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. przewidziane były inwestycje polegające na modernizacji świetlicy w Chorągwicach, rozbudowie i modernizacji świetlicy wiejskiej w Luboszycach wraz z parkingiem, sporządzeniu dokumentacji na modernizację dachów w świetlicach w miejscowości Smolne i Daszów. Jedynie zatem w odniesieniu do świetlicy w Luboszycach zgłoszone uwagi można powiązać z 2017 rokiem. Zarzuty dotyczące prac przy ww. świetlicy nie są jednak czytelne. Zostały one wyrażone przez ogólne sformułowanie „W Luboszycach podobnie”, przy czym podobieństwo to odnosi się do bliżej niesprecyzowanych usterek. Podkreślenia wymaga również, że zarzuty te padają w kontekście oceny działań Wójta w okresie 4-letniej kadencji.

3. Wykonanie w okresie 4-letniej kadencji jednej drogi; brak reakcji na oskarżenia kierowane w stosunku do radnego powiatowego, nie poinformowanie o karze „na nasze oczyszczalnię, jaką dziś gmina dostała”, nierozwiązanie „do dzisiaj” problemu wywozu nieczystości, niewłaściwy sposób prowadzenia aktualnie realizowanych inwestycji, nieliczenie się ze zdaniem radnych.

W ocenie Składu Orzekającego powyższe zarzuty nie odnoszą się do sfery wykonania budżetu, nie są bezpośrednio związane z wykonaniem budżetu 2017 roku. Zwrócić też należy uwagę na nieprecyzyjny sposób ich sformułowania. Niektóre z ww. zarzutów stanowią próbę dokonania oceny działalności Wójta w okresie 4-letniej kadencji.

4. Występowanie „niedoróbek” w każdej inwestycji.

W ramach ww. zarzutu nie wskazano, na czym polegały nieprawidłowości przy wykonaniu „każdej inwestycji”. Zarzut ten jest zbyt ogólny. W żaden sposób nie został on powiązany z wykonaniem budżetu 2017 roku.

5. Niewłaściwy stan dróg w Gminie, udzielenie sprzecznych informacji w zakresie możliwości prowadzenia inwestycji w zakresie dróg.

Istota tego zarzutu sprowadza się do ogólnej oceny stanu dróg w Gminie oraz wskazania na brak czytelnych informacji co do możliwości prowadzenia inwestycji w tym zakresie. Zarzut ten nie odnosi się zatem bezpośrednio do wykonania budżetu 2017 roku.

6. Wprowadzenie do budżetu „na sugestie radnych” zadania dotyczącego budowy drogi przez Jemielno „bez udzielenia nam informacji, że skazani jesteśmy na jej wykonanie ze środków własnych, na które nas nie stać”, wydatkowanie środków na projekt, który nie zostanie wykorzystany w związku z brakiem środków na realizację zadania.

Jak wynika z powyższego, przedmiotem zarzutu jest realizacja zadania wprowadzonego do budżetu „na sugestie radnych”. Istotą oceny wykonania budżetu jest zbadanie, czy zrealizowano zaplanowane zadania; ocena ta nie dotyczy zatem sfery planowania.

7. Wydatkowanie pieniędzy na oszacowanie i przygotowanie działki do sprzedaży, np. w Osłowicach.

Przy formułowaniu ww. zarzutu nie wskazano, na czym polegała nieprawidłowość przy dokonywaniu ww. wydatków. Wskazano, że „umknęły [...] pieniądze”.

8. Brak „solidności” w wykonywaniu zadań, wskazano, że „sporo rzeczy można by było zrobić, robiąc mniej ale solidniej”, podano przykład wykonywania prac przy wykaszaniu traw, wskazując na brak należytego nadzoru przy ich wykonywaniu.

Zarzut ten jest sformułowany ogólnie. W ramach przykładu „drobnej sprawy koszenia traw” zarzutowi braku należytego nadzoru nad pracami towarzyszyło wskazanie, że pracownicy przy wykonywaniu tych prac powołują się na otrzymywane w tym zakresie polecenia.

9. Pozyskanie ze środków zewnętrznych jedynie „nie całego pół miliona”, w sytuacji gdy „inne gminy mogą się pochwalić większymi kwotami”.

Powyzsza ocena nie została powiązana z wykonaniem budżetu, jest ona zbyt ogólna, stanowi też próbę porównania skuteczności działania organu wykonawczego do innych gmin. Przy jego formułowaniu wskazano na jeden przykład, tj. możliwość pozyskania środków w ramach „projektu Odrzańskiego” i że pieniądze te „przepadły”. Nie sprecyzowano okoliczności sprawy, nie wskazano także czy odpowiedzialnością za powyższe można obciążyć Wójta.

Z przedstawionego wyciągu z protokołu wynika zatem, że Rada Gminy nie dokonała oceny wykonania budżetu, która uprawniałaby do nieudzielenia absolutorium. W ocenie Składu Orzekającego podniesione zarzuty nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione i wyjaśnione. W trakcie dyskusji nad absolutorium formułowano uwagi i zarzuty, które nie dotyczyły wykonania budżetu.

Skład Orzekający, uwzględniając powyższe ustalenia, postanowił wydać negatywną opinię o uchwale Rady Gminy Jemielno o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 26 czerwca 2018 roku.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
Joanna Radziejka
Joanna Radziejka