

Uchwała nr V/122/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 lipca 2018 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu absolutorium
Burmistrzowi Ziębic za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 13 pkt 8 oraz 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 we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewa Pudło — przewodnicząca,
- Joanna Radziejka — członek,
- Henryk Kamieniecki — członek,

wydaje opinię negatywną

o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 28 czerwca 2018 roku.

Uzasadnienie

W dniu 13 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął "Fragment projektu Protokołu Nr LIX/2018 z sesji Rady Miejskiej w Ziębicach, która odbyła się dnia 28 maja 2018 r. w Sali Konferencyjnej Ratusza Miejskiego w Ziębicach", w części dotyczącej wyniku głosowania nad uchwałami w sprawie "przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok oraz udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic" oraz uchwała Rady Miejskiej w Ziębicach nr 332/VII/2018 w sprawie przyjęcia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok. Do Izby nie przekazano uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie absolutorium dla Burmistrza Ziębic z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok.

W odpowiedzi na pismo Izby z dnia 18 lipca 2018 r. (znak K.WR.0003.23.2018) dnia 27 lipca 2018 r., pocztą mailową, przesłano roboczą wersję "Protokołu Nr LIX/2018 z sesji Rady Miejskiej w Ziębicach, która odbyła się dnia 28 czerwca 2018 r. w Sali Konferencyjnej Ratusza Miejskiego w Ziębicach", zwanego dalej Protokołem, obejmującego m.in. pełen przebieg pkt. 15 porządku obrad – "Podjęcie uchwał ws. przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok oraz udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic".

Jak wynika z Protokołu procedurę absolutoryjną przewidzianą w pkt. 15 porządku obrad sesji rozpoczęto odczytaniem przez radnego uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ziębic sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok (opinia pozytywna), opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok (opinia pozytywna), wniosku Komisji o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2017 rok oraz uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2017 rok (opinia pozytywna). Z Protokołu nie wynika, że sprawozdanie finansowe Gminy Ziębice za 2017 rok, sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok oraz informacja o stanie mienia były odczytywane (prezentowane) na sesji 28 czerwca 2018 roku.

Rada Miejska w Ziębicach w obecności 14 radnych 14 głosami „za”, 0 głosami „przeciw” i przy braku głosów „wstrzymujących się” podjęła uchwałę nr 332/VII/2018 w sprawie przyjęcia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok.

W głosowaniu nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium wzięło udział 14 radnych (ustawowy skład Rady 15 radnych), za przyjęciem uchwały głosowało 4 radnych, przeciw było 9 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. W Protokole odnotowane, iż uchwały nie podjęto.

Zdaniem Składu Orzekającego opowiedzenie się, w drodze głosowania, bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Ziębicach (9 radnych) przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2017 rok (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. OTK 1995 nr 1, poz. 7).

Pomimo, że wynik głosowania w sprawie absolutorium nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Miejskiej w Ziębicach”, Skład Orzekający, biorąc pod uwagę wynik głosowania, stwierdza, że na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic z wykonania budżetu gminy 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 udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Stwierdzić należy, że 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 opiniowana uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi została podjęta z 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), 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. Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym, ściśle powiązaniem z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności burmistrza w innym zakresie niż wykonanie 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 Zamiejskowy 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 trakcie debaty absolutoryjnej w Gminie Ziębice nie wskazano na negatywną ocenę wykonania budżetu w 2017 roku. Nie wykazano aby budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części. Rada Miejska nie dokonała obiektywnej oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, która winna mieć na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym planem, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności między stanem założonym a uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Należy zauważyć, iż Komisja Rewizyjna pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok wskazując, iż Burmistrz Ziębic realizując zadania związane z wykonaniem budżetu kierował się zasadą celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Sformułowała przy tym uwagi, które w części nie zostały powiązane z wykonaniem budżetu 2017 roku. Budżet Gminy Ziębice w 2017 r. wykonany został w stopniu

nieznacznie odbiegającym od wielkości zaplanowanych (dochody – 98,18%, wydatki – 95,07% planu), nadwyżkę budżetową wykonano w wysokości 491.951,25 zł przy planowanym deficycie 1.592.228,34 zł.

Z przedstawionego Protokołu wynika, 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 również uwagi i zarzuty, które nie dotyczyły wykonania budżetu. Rada Miejska dokonała jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w szczególności wykonania zadań inwestycyjnych – bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności oraz wykazania jakie działania lub zaniechania zostały zawinione.

Skład Orzekający, uwzględniając powyższe ustalenia, postanowił wydać negatywną opinię o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 28 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
Ewa Pędło