

Uchwała nr XIII/51/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 lipca 2018 r.

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

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

- Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- Elżbieta Piekarska — członek,
- Marek Głód — członek,

wydaje opinię negatywną

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

Uzasadnienie

W dniu 6 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wyciąg z protokołu nr XLVI/18 sesji nr XLVI Rady Gminy Marcinowice, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2018 r., w części dotyczącej rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania Wójta Gminy Marcinowice z wykonania budżetu gminy za 2017 rok i udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice.

Jak wynika z wyciągu protokołu nr XLVI/18, Przewodnicząca Rady Gminy poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Marcinowice. W głosowaniu wzięło udział 13 radnych (przy 15 osobowym ustawowym składzie Radzie), za przyjęciem uchwały głosowało 5 radnych, przeciw było 8 radnych, nikt nie wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Gminy Marcinowice – bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (8 głosów przeciw) – nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się, w drodze głosowania, bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Gminy Marcinowice 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 Marcinowice”, to Skład Orzekający, biorąc pod uwagę wynik głosowania stwierdza, że na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r. Rada Gminy Marcinowice podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy 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 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, publ. Lex nr 521423).

W ocenie Składu Orzekającego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy 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 z późn. zm.), dalej „u.s.g.”. Stanowi on, że do

wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym, ściśle powiązaniem z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności wójta w innym zakresie niż wykonanie budżetu. Jak wynika z wyciągu protokołu nr XLVI/18 sesji Rady Gminy, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2018 r. o nieudzieleniu absolutorium przesądziły w istocie przesłanki inne niż wykonanie budżetu.

W trakcie debaty nad udzieleniem absolutorium Wójtowi Gminy z wykonania budżetu gminy za 2017 rok, rozpatrzeniem i zatwierdzeniem sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy, jeden z radnych podniósł kwestię mniejszych niż planowano wydatków w dziale 750 rozdz. 75023 § 6257. Skarbnik wyjaśniła, że stanowi to dofinansowanie na e-usługi, podzielone na dwa lata. Plan zakładał rozliczenie w 2017 r., ale wnioski nie zostały jeszcze rozliczone. Następnie radny zwrócił się o wyjaśnienie, stwierdzonej na podstawie informacji o stanie mienia, różnicy w oszacowaniu wartości gimbusa i wozów strażackich, a także braku dzierżawy 45 ha gruntów rolnych. W kwestii wartości gimbusa i wozów strażackich Skarbnik poinformowała o tym, że wartość tych pojazdów wynika z ewidencji księgowej na 31 grudnia każdego roku. A co do gruntów Kierownik Referatu Rolnictwa stwierdziła, że są to grunty nie nadające się do uprawy np. zakrzaczone oraz tereny zieleni czy częściowo działki budowlane wystawione na sprzedaż.

Wójt Gminy w swoim wystąpieniu odnosił się do całego okresu pełnienia funkcji, przypominając, że rozpoczął kadencję z zaciągniętymi zobowiązaniami w wysokości 14 mln zł, ale mając świadomość zaplanowanych zadań aplikowano o środki unijne. W całej kadencji na inwestycje przeznaczono 17 mln zł, 8 mln zł pozyskano ze środków zewnętrznych. Zrealizowano sztandarową inwestycję – przedszkole – bez kredytu, w 85% ze środków zewnętrznych.

W trakcie debaty radni wskazywali, że wiele rzeczy nie udało się zrobić, m.in. kontynuacji kanalizacji, drogi Mysłaków – Zebrzydów, drogi, zajezdni dla autobusów, chodników i pętli przy szkole w Strzelcach. Wskazywano również na utratę 2 mln zł na kanalizację oraz zmniejszenie subwencji oświatowej. Wójt wyjaśniał, że droga Mysłaków – Zebrzydów jest drogą powiatową i jej wykonanie leży w gestii powiatu. Z kolei teren w Strzelcach jest w całości zabytkiem i było to zadanie na przyszłość jako jedna z koncepcji, ponadto remont drogi w Strzelcach jest powiązany z budową kanalizacji. Natomiast pozyskiwanie środków zewnętrznych wiąże się z wykazywaniem różnych wskaźników niezależnych od wójta czy urzędu. W ocenie radnych inwestycje były realizowane, ponieważ były środki z poprzedniej kadencji, w tym 1,5 mln zł z odzyskanego VAT i 500 tys. nadwyżki. W odpowiedzi Wójt stwierdził, że „jedyne co zostało to kredyty np. w ZUWiK pożyczka na kanalizację, którą w 100% spłaciła Gmina. (...) Co do VAT – to ja zatrudniłem firmę, która potrafiła go odzyskać i było to 250 tys., a nie 1,5 mln zł.”.

Na tym dyskusję zakończono i odbyło się głosowanie nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy w zakresie wykonania budżetu gminy za 2017 rok. W wyniku uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady, to jest 8 głosów „przeciw” udzieleniu absolutorium wobec 5 głosów żadnego głosu wstrzymującego się od głosu, Rada nie udzieliła Wójtowi absolutorium z wykonania budżetu za 2017 rok.

Skład Orzekający wskazuje, że budżet Gminy został zrealizowany w kwotach ogólnych zarówno po stronie dochodowej, jak i po stronie wydatkowej w zasadzie bez odchylenia od założeń planowanych. Zaplanowane dochody budżetu gminy zrealizowano w kwocie 26.711.936,82 zł, co stanowi 101,02% w stosunku do dochodów planowanych, z kolei wydatki zrealizowano w kwocie 25.733.709,95 zł, co stanowi 97,31% w stosunku do wydatków planowanych. Wydatki majątkowe planowane na poziomie 4.988.134,05 zł zrealizowano w kwocie 4.920.186,80 zł tj. w 98,64% kwoty planowanej, a ich udział w wydatkach ogółem wynosi 19,12%. Różnica między wykonanymi dochodami i wydatkami budżetowymi w roku 2017 stanowi nadwyżkę budżetu w wysokości 978.226,87 zł przy planowanym deficycie 2.425,72 zł. Dochody z tytułu subwencji oświatowej (dział 758 rozdz. 75801 „Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”) wg stanu na 31 grudnia 2017 r. wykonano w kwocie 4.802.467,00 zł tj. w 100% wielkości planowanej. W kwestii realizacji zadania dotyczącego przebudowy drogi powiatowej Zebrzydów – Mysłaków

należy zauważyć, że w budżecie Gminy (dz. 600 rozdz. 60014 „Drogi publiczne powiatowe” § 6300) była zaplanowana i przekazana dotacja na dokumentację projektową w kwocie 35.000 zł. Natomiast wskazywane przez radnych zadania: dotyczące remontu drogi w Strzelcach, zajezdni dla autobusów, chodników i pętli przy szkole w Strzelcach czy kontynuacja kanalizacji nie były ujęte w budżecie na rok 2017. Również kwestia niezrealizowania zadań związanych z budową kanalizacji nie dotyczy zadania inwestycyjnego ujętego w budżecie roku 2017.

W ocenie Składu Orzekającego radni podnosząc, iż organ wykonawczy nie wykazał się dostateczną aktywnością w celu zrealizowania niektórych zadań inwestycyjnych - skupili się na wybranych elementach budżetu. Z wyciągu protokołu sesji wynika, że w toku dyskusji nad wykonaniem budżetu brak było zarzutów co do stopnia realizacji dochodów i wydatków. Skład Orzekający wskazuje, że 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, co potwierdza m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. (sygn. akt I SA/Po).

Skład Orzekający stwierdza, że przeprowadzona przez Radę Gminy Marcinowice procedura absolutoryjna nie wykazała przesłanek do nieudzielenia absolutorium Wójtowi. Z treści przedstawionego wyciągu protokołu wynika, że Rada Gminy nie dokonała całościowego podsumowania wykonania budżetu, bowiem wskazywała na brak realizacji zadań, które nie były ujęte w budżecie gminy na 2017 rok, a decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonania budżetu.

Podkreślenia wymaga fakt, co potwierdza ustalona linia orzecznicza sądów administracyjnych, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolenia rady z całości kształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej. 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, wyjaśnieniu 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. wyrok NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98 i wyrok NSA - Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z dnia 29 października 1998 r. I SA/Po 1522/98).

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

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

Ewelina Kruk-Florkowska