

Uchwała nr IV/85/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 22 lipca 2021 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Malczyce nr XXXI/193/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r.
w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Malczyce za 2020 rok

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 2019 r. poz. 2137), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Joanna Radziejka — przewodnicząca,
- Ewa Zarzecka — członek,
- Maciej Gardas — członek,

wydaje opinię negatywną

o uchwale Rady Gminy Malczyce nr XXXI/193/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Malczyce za 2020 rok.

Uzasadnienie

W dniu 8 lipca 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Malczyce nr XXXI/193/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Malczyce za 2020 rok wraz z wyciągiem z protokołu sesji, na której podjęto ww. uchwałę, oraz informacją o wynikach głosowania w sprawie absolutorium.

W związku z postępowaniem nadzorczym prowadzonym w stosunku do ww. uchwały przedłożono ponadto następujące dokumenty:

- w dniu 16 lipca 2021 r. projekt protokołu sesji absolutoryjnej, zwany dalej Protokołem, wraz z porządkiem obrad tej sesji oraz „materiały dotyczące zatwierdzenia sprawozdań i absolutorium, które zostały wysłane radnym przed sesją, projekty uchwał w sprawie absolutorium i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2020 rok”,
- w dniu 16 lipca 2021 r. projekt protokołu sesji Rady Gminy z dnia 8 czerwca 2021 r. wraz z informacją uzupełniającą do ww. pisma,
- w dniu 19 lipca 2021 r. dodatkowe wyjaśnienia dotyczące dokumentów, które zostały „przedstawione radnym w czasie głosowania nad absolutorium”.

Opiniowana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038), zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305).

Z treści § 1 uchwały wynika, że Rada Gminy Malczyce nie udzieliła Wójtowi Gminy Malczyce absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Malczyce za rok 2020.

W ocenie Składu Orzekającego opiniowana uchwała została podjęta z zachowaniem wymogów określonych w art. 28a ust. 2 u.s.g. Jak wynika z Protokołu, uchwała zapadła w obecności 14 radnych. Za udzieleniem absolutorium oddano 3 głosy, przeciw było 9 radnych, 2 radnych wstrzymało się od głosu. Ustawowy skład Rady wynosi 15 radnych.

W porządku obrad sesji zwołanej na dzień 29 czerwca 2021 r. zaplanowano m.in.:

„13. Rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego Gminy Malczyce wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Malczyce za 2020 rok:

- 1) sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Malczyce za 2020 rok,
- 2) sprawozdanie finansowe Gminy Malczyce,
- 3) informacja o stanie mienia Gminy Malczyce,
- 4) opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym przez Wójta Gminy Malczyce sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Malczyce za 2020 rok,
- 5) stanowisko Komisji Rewizyjnej w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Malczyce za 2020 rok,
- 6) (pr. nr 31) podjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2020 rok.

14. Absolutorium dla Wójta Gminy Malczyce:

- 1) wniosek Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Malczyce,
- 2) (pr. nr 32) podjęcie uchwały w sprawie absolutorium”.

Z nagrania sesji absolutoryjnej opublikowanego na stronie internetowej Gminy wynika, że:

Przechodząc do punktu 13 porządku sesji Przewodnicząca Rady Gminy zapytała, czy ktoś chciałby zabrać głos w sprawie. Z pytaniem tym Przewodnicząca zwracała się do radnych odczytując kolejno podpunkty od 1 do 3 tego punktu porządku obrad. Opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, o której mowa w podpunkcie 4, nie odczytano. W ramach podpunktu 5 przedstawiono natomiast stanowisko Komisji Rewizyjnej i wyniki głosowania w tej sprawie. Komisja Rewizyjna wnioskuje o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Malczyce. W związku z brakiem pytań Przewodnicząca Rady zarządziła głosowanie nad uchwałą w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Za uchwałą głosowało 4 radnych, przeciw było 5 radnych, 5 radnych wstrzymało się od głosu.

Przechodząc do 14 punktu porządku obrad Przewodnicząca Rady Gminy zapytała, czy ktoś chciałby zabrać głos. Ponownie przedstawiono stanowisko Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium. Przeprowadzono następnie głosowanie w sprawie absolutorium. Za jego udzieleniem oddano 3 głosy, przeciw było 9 radnych, 2 radnych wstrzymało się od głosu.

Z przebiegu sesji absolutoryjnej wynika, że w ramach procedury absolutoryjnej dotyczącej wykonania budżetu Gminy Malczyce za 2020 rok nie został spełniony warunek, o którym mowa w art. 28a ust. 1 u.s.g. Z powołanej regulacji wynika, że przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z opinią regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej. Skład Orzekający zauważa, że wniosek o wydanie tej opinii wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 24 czerwca 2021 roku. Opinia w sprawie została natomiast wydana w dniu 8 lipca 2021 roku.

Najistotniejszą kwestią w rozpatrywanej sprawie jest jednak spełnienie przy podejmowaniu opiniowanej uchwały wymagań wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Z powołanej regulacji wynika, że rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. W świetle tej regulacji 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 negatywnej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

Powołana regulacja oznacza, że podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium powinno zostać poprzedzone rozpatrzeniem przez organ stanowiący sprawozdania z wykonania budżetu. „Rozpatrzenie sprawozdania” narzuca konieczność aktywnego zachowania się na sesji związanej z oceną wykonania budżetu. Nie może ono ograniczać się do zapoznania się radnych z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu (zob. L. Lipiec-Warzecha, Art. 270 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC).

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt — jako organ wykonawczy — ponosi odpowiedzialność. W procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 ustawy o finansach publicznych. Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt 721/19, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12, z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06 i z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14 i z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Jak wynika z przebiegu sesji absolutoryjnej, w jej trakcie nie dokonano tak rozumianej oceny wykonania budżetu.

Do opiniowanej uchwały załączone zostało — podpisane przez Przewodniczącą Rady Gminy — „Uzasadnienie do nieudzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Malczyce za rok 2020”. Przedstawiono w nim „szereg nieprawidłowości” stwierdzonych w trakcie przeprowadzonego w Gminie audytu „skutkujących niemożnością udzielenia absolutorium za 2020 rok”. W podsumowaniu ww. uzasadnienia zawarto następujące stwierdzenie: „Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, po przeprowadzeniu pełnej procedury związanej z nieudzieleniem absolutorium, Rada Gminy Malczyce, większością głosów nie udzieliła Wójtowi Gminy Malczyce absolutorium za 2020 rok”. Wynika z tego, że uzasadnienie to wskazuje na zastrzeżenia, które miały zdecydować o nieudzieleniu absolutorium. Skład Orzekający zwraca uwagę, że żadne z nich nie zostało jednak omówione w trakcie sesji absolutoryjnej, a w związku z tym z przebiegu samej sesji nie można wywnioskować, jakie zastrzeżenia zdecydowały o nieudzieleniu absolutorium.

W piśmie z dnia 16 lipca 2021 r. Przewodnicząca Rady Gminy wskazała, że po odwołaniu Wójta w Gminie został przeprowadzony audyt, którego wyniki zostały przedstawione radnym na poprzedniej sesji i to wpłynęło na decyzję wielu radnych w sprawie absolutorium. Ponadto w piśmie z dnia 19 lipca 2021 r. Przewodnicząca Rady Gminy podała, że uzasadnienie do uchwały zostało sporządzone na podstawie wykonanego w Urzędzie Gminy audytu, który został przedstawiony radnym na sesji Rady Gminy w dniu 8 czerwca 2021 roku. Na sesji tej szczegółowo przedstawiono radnym informacje o wykonanym audycie oraz wykrytych nieprawidłowościach. Informacje audytora posłużyły wypracowaniu uzasadnienia do uchwały o absolutorium dla wójta za 2020 rok. W piśmie tym wskazano ponadto, że „W czasie dyskusji na temat absolutorium, radni jako uzasadnienie do

nieudzielenia absolutorium wskazali właśnie przeprowadzony w urzędzie audyt, stąd uzasadnienie sporządzone zostało na podstawie wykonanego audytu”.

Z nagrania sesji Rady Gminy zwołanej na dzień 8 czerwca 2021 r. wynika, że w jej trakcie przedstawiono wyniki obejmującego lata 2018-2021 audytu przeprowadzonego w Urzędzie Gminy Malczyce. Radnym nie udostępniono jednak samego audytu — przedstawiono jedynie jego ustalenia. W trakcie sesji dyskutowano na temat ww. ustaleń.

W ocenie Składu Orzekającego powyższe świadczy o tym, że w Gminie Malczyce ocena absolutoryjna dotycząca wykonania budżetu w 2020 rok nie została przeprowadzona w sposób spełniający wymagania wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. W trakcie sesji absolutoryjnej w ogóle nie dokonano rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu — ograniczono się do głosowania nad uchwałą. Wynikającej z rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oceny wykonania budżetu w określonym roku budżetowym nie może zastąpić przedstawienie — na odrębnie zwołanej sesji — wyników audytu obejmującego okres kilku lat budżetowych i dyskusja radnych dotycząca tych ustaleń.

W zakresie kontroli uchwały o nieudzieleniu absolutorium regionalna izba obrachunkowa władna jest kontrolować tryb postępowania, czyli zachowanie wszelkich przewidzianych przez prawo wymogów do podjęcia takiej uchwały, oraz treść uchwały z uwzględnieniem merytorycznych podstaw podjęcia takiej decyzji o nieudzieleniu absolutorium. Istotne jest przy tym, że ww. podstaw nieudzielenia absolutorium nie można domniemywać. W ocenie Składu Orzekającego do przyjęcia, że o nieudzieleniu absolutorium zdecydowały przedstawione w „uzasadnieniu do nieudzielenia absolutorium” zastrzeżenia nie jest wystarczające stwierdzenie, że w trakcie dyskusji radni jako uzasadnienie do nieudzielenia absolutorium wskazali przeprowadzony w Urzędzie audyt. Do dyskusji tej faktycznie w trakcie sesji absolutoryjnej nie doszło. Z przebiegu sesji nie można wywnioskować, jakie zastrzeżenia zdecydowały o nieudzieleniu absolutorium.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że wysoki stopień sformalizowania aktu absolutoryjnego jest z jednej strony potwierdzeniem rangi tej instytucji w systemie finansów publicznych, z drugiej zaś strony dążeniem ustawodawcy do stworzenia zobiektywizowanych przesłanek oceny wykonania budżetu. Jak wskazano powyżej, w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że dokonując oceny wykonania budżetu rada gminy powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. akt I SA/Gd 782/10).

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający postanowił wydać negatywną opinię o uchwale Rady Malczyce nr XXXI/193/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Malczyce za 2020 rok.

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