

Uchwała nr 56/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 lipca 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Marcinowice
o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za rok 2015
podjętej na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r.

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), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Marcinowice o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za rok 2015 podjętej na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r. — wobec braku przesłanek merytorycznych uzasadniających nieudzielenie absolutorium, co narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446).

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wyciąg z protokołu nr XX/16 sesji nr XX Rady Gminy w Marcinowicach, która odbyła się w dniu 22 czerwca 2016 r., w części dotyczącej rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania Wójta Gminy Marcinowice z wykonania budżetu gminy za 2015 rok i udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice.

Jak wynika z wyciągu protokołu, Przewodnicząca Rady Gminy poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Marcinowice. W głosowaniu wzięło udział 15 radnych (ustawowy skład Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 3 radnych, przeciw było 11 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Gminy Marcinowice — bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (11 głosów przeciw) — nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się, w drodze głosowania, bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Gminy Marcinowice (11 radnych) przeciwko udzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy oznacza, że Rada nie udzieliła Wójtowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2015 rok (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt W. 18/94, OTK 1995 nr 1, poz. 7).

Z przekazanego wyciągu z protokołu wynika, że przedmiotem głosowania na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r. był projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy, a „w wyniku głosowania, większością głosów odrzucono projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Marcinowice”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwraca uwagę, iż absolutorium zostaje udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady. Odwrotnie, jeżeli bezwzględna większość ustawowego składu rady wypowie się przeciw, to absolutorium nie zostanie udzielone. Wyniki takiego głosowania stanowią podstawę do sporządzenia uchwały odpowiednio o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. W sytuacji gdy za żadną z tych możliwości nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nierozstrzygającym. 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).

Pomimo że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Gminy Marcinowice”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym, Kolegium zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Marcinowice o nieudzieleniu Wójtowi absolutorium za 2015 rok — wynikającej z przeprowadzonego głosowania, potwierdzonego w wyciągu z protokołu nr XX/16 sesji, która odbyła się w dniu 22 czerwca 2016 roku.

W procesie badania uchwały o nieudzielenie absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta (przesłanki formalne), a także zasady jej uchwalania (przesłanki materialne).

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy w Marcinowicach, Kolegium zapoznało się następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/76/2016 z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Marcinowice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Marcinowice za 2015 rok,
- opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2015 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za rok 2015,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/139/2016 z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za 2015 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu nr XX/16 sesji Rady Gminy Marcinowice, która odbyła się w dniu 22 czerwca 2016 r., w części dotyczącej rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2015 rok i udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy (przedłożonym w dniu 4 lipca 2016 r.),
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/151/2016 z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Marcinowice o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za rok 2015 podjętej na sesji w dniu 22 czerwca 2016 roku.

Z przedłożonego Izbie wyciągu z protokołu nr XX/16 sesji Rady Gminy, która odbyła się w dniu 22 czerwca 2016 r., wynika, że w trakcie sesji Rada Gminy rozpatrzyła roczne sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu za 2015 rok, a Skarbnik Gminy przedstawił Radzie uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Marcinowice za rok 2015 (opinia pozytywna). Następnie radni zapoznali się z projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy oraz uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej (opinia pozytywna).

W trakcie dyskusji na sesji radny poruszył kwestię złożenia przez Wójta zaledwie jednego wniosku o środki powodziowe na kwotę 190 tys. zł, zamiast 5 wniosków na kwotę 2 mln zł, a także sprzedaży działki rolnej przed podjęciem przez Radę Gminy uchwały. Wójt wyjaśnił, że złożono wnioski na środki powodziowe, ale tylko na te, na które była dokumentacja projektowa, natomiast sprzedaż działki to błąd urzędniczy. Po przerwie Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej omówił brak możliwości złożenia wniosków na drogi o niskim znaczeniu i drogi transportu rolnego. Brak możliwości złożenia wniosku na most w Szczepanowie wynikał z braku dokumentacji.

Po zakończeniu tej części dyskusji odbyło się głosowanie nad projektem uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania Wójta Gminy Marcinowice z wykonania budżetu gminy za 2015 rok. Głosowało 15 radnych, za podjęciem uchwały — 4 radnych, przeciw — 10 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu.

W dalszej części sesji odbyła się dyskusja nad udzieleniem absolutorium Wójtowi Gminy, w trakcie której radny podniósł kwestie: niewykonania mostu w Śmiałowicach — inwestycji, która została rozpoczęta już w poprzedniej kadencji — oraz starań o „wykonanie kawałka drogi w Stefanowicach, ale dalej nie widać żadnych efektów”. Wójt Gminy w trakcie debaty przypomniał, że w 2015 r. zostały wykonane inwestycje rozpoczęte i zainicjowane w poprzedniej kadencji i byłoby nonsensem ich nie zrealizować, a z uwagi na ograniczone możliwości budżetu nie można było realizować następnych zadań.

Na tym dyskusję zakończono i odbyło się głosowanie nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy w zakresie wykonania budżetu gminy za 2015 rok. W wyniku uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady, to jest 11 głosów przeciw udzieleniu absolutorium, wobec 3 głosów za i 1 głosu wstrzymującego się, Rada nie udzieliła Wójtowi absolutorium z wykonania budżetu za 2015 rok.

W ocenie Kolegium 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 2016 r. poz. 446). Przepis ten stanowi, 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 powiązany z wykonaniem budżetu, stąd instytucja absolutorium nie można łączyć z oceną działalności wójta w innym zakresie niż wykonanie budżetu. Analiza wyciągu z protokołu sesji Rady Gminy Marcinowice wskazuje, że o nieudzieleniu absolutorium przesądziły w istocie przesłanki inne niż wykonanie budżetu.

Rozpatrując przesłanki formalne i merytoryczne prawidłowości podjętego przez organ stanowiący rozstrzygnięcia, Kolegium zwróciło uwagę na przepisy art. 270 ust. 4 oraz art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), wyznaczające procedurę zmierzającą do podjęcia przez organ stanowiący decyzji w sprawie absolutorium. Oceniając tryb, w jakim uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium została podjęta (poprzez odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium), Kolegium nie stwierdziło nieprawidłowości w zakresie spełnienia przesłanek formalnych, stwierdziło natomiast brak przesłanek merytorycznych nieudzielenia absolutorium.

Z treści przedstawionego wyciągu z protokołu wynika, że Rada Gminy nie dokonała oceny wykonania budżetu, która by uprawniała do nieudzielenia absolutorium, bowiem wskazywała na brak realizacji zadań, które nie były ujęte w budżecie gminy na 2015 rok po uwzględnieniu dokonanych w trakcie roku zmianach. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonania budżetu.

Wobec powyższego za bezpodstawne należy uznać zarzuty braku złożenia wniosków o dofinansowanie zadań ze środków powodziowych czy braku realizacji zadań dotyczących: mostu w Śmiałowicach i drogi w Stefanowicach. Uchwałą Rady Gminy nr IX/64/15 z dnia 19 sierpnia 2015 r. zdecydowano o rezygnacji w 2015 r. z remontu mostu drogowego w Śmiałowicach, a uchwałą Rady Gminy nr XIV/116 z dnia 15 grudnia 2015 r. zrezygnowano z odbudowy drogi w Stefanowicach — zatem to Rada Gminy zdecydowała o realizacji innych zadań. Z wyciągu z protokołu sesji wynika, że w toku dyskusji nad wykonaniem budżetu brak było zarzutów co do stopnia realizacji dochodów i wydatków.

Podkreślenia wymaga fakt, co potwierdza ustalona linia orzecnicza 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 całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej.

Kolegium Izby w pełni podziela zarówno stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie, zajęte w wyroku z dnia 26 października 2000 r. (sygn. akt II SA/Kr 1696/2000), w którym Sąd wskazał, że kolegium regionalnej izby obrachunkowej, poddając badaniu nadzorcemu uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium, winno wyjaśnić, czy uchwała

w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego została podjęta na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkie przyczyny powodujące różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania, jak również NSA Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, wyrażone w wyroku z dnia 2 października 2002 r. (sygn. akt SA/Wr 2250/2002, niepubl.), w którym Sąd podkreślił, że w przypadku gdy przedmiotem obrad organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu — decyzja w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium musi być skutkiem oceny wykonania budżetu. Stąd też brak zastrzeżeń co do wykonania budżetu — musi skutkować udzieleniem absolutorium, zaś nieudzielenie absolutorium może wynikać jedynie z negatywnej oceny realizacji budżetu. W sytuacji, w której wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący — nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uznało, że podjęta przez Radę Gminy Marcinowice uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach, i orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Marcinowice 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 jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus