

Uchwała nr 97/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 sierpnia 2018 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Jemielno o nieudzieleniu
absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 26 czerwca 2018 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 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Jemielno o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r. — wobec podjęcia jej 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).

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”. Za udzieleniem absolutorium głosował 1 radny, przeciwnych było 9 radnych, 2 radnych wstrzymało się od głosu. 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).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwraca uwagę, że 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 kolegiального 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 Jemielno”, to jednak brak takiego dokumentu nie może pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z po-

wyższym, Kolegium zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Jemielno o nieudzieleniu Wójtowi absolutorium za 2017 rok — wynikającej z przeprowadzonego głosowania, potwierdzonego wyciągiem z protokołu.

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 przesłanki materialne stanowiące podstawę jej podjęcia.

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

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/82/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Jemielno sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Jemielno za 2017 rok (opinia pozytywna z uwagami),
- opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2017 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za rok 2017,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/118/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Jemielno w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójtowi Gminy Jemielno za 2017 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/125/2018 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 roku.

Z przedłożonego Izbie wyciągu z protokołu posiedzenia Rady Gminy Jemielno w dniu 26 czerwca 2018 r. wynika, że w ramach pkt 6 porządku obrad „Podjęcie uchwał”:

1. W części dotyczącej projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Jemielno za 2017 rok Przewodnicząca Rady poinformowała, że dokumenty te radni otrzymali na piśmie, poprosiła o przedstawienie opinii Komisji Rewizyjnej, Komisji Budżetu, Finansów, Planowania i Rozwoju (opinie pozytywne), odczytała opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Jemielno za 2017 rok. Przewodnicząca następnie otworzyła dyskusję w tym punkcie. Z uwagi na brak chętnych do zabrania głosu, zamknęła dyskusję i przystąpiła do głosowania projektu uchwały. Uchwała została przyjęta jednogłośnie.
2. W części dotyczącej projektu uchwały w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy Jemielno absolutorium z wykonania budżetu za rok 2017 Przewodnicząca Rady poprosiła o odczytanie opinii Komisji Rewizyjnej dotyczącej wykonania budżetu, wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, odczytała uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/118/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Jemielno w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Jemielno za 2017 rok. Przewodnicząca następnie otworzyła dyskusję dotyczącą tego punktu.

Podczas dyskusji Radni formułowali następujące zarzuty:

1. Zlecenie wykonania opinii technicznej amfiteatru w Piotrowicach Małych w kontekście wątpliwości, co do prawidłowości jej sporządzenia i wydatkowania środków związanych ze stanem amfiteatru.
2. Niewłaściwa jakość prac wykonanych w świetlicach wiejskich, w tym także w okresie wykraczającym poza rok 2017.
3. Wykonanie w okresie 4-letniej kadencji jednej drogi; brak reakcji na oskarżenia kierowane w stosunku do radnego powiatowego, niepoinformowanie o karze „na nasze oczyszczalnie, jaką dziś gmina dostała”, nierozwiązanie „do dzisiaj” problemu wywozu nieczystości, niewłaściwy sposób prowadzenia aktualnie realizowanych inwestycji, nieliczenie się ze zdaniem radnych.
4. Występowanie „niedoróbek” w każdej inwestycji.

5. Niewłaściwy stan dróg w Gminie, udzielenie sprzecznych informacji w zakresie możliwości prowadzenia inwestycji w zakresie dróg.
6. Wprowadzenie do budżetu „na sugestie radnych” zadania dotyczącego budowy drogi przez Jemielno bez udzielenia informacji, że droga ta będzie musiała zostać sfinansowana ze środków własnych, wydatkowanie środków na projekt, który nie zostanie wykorzystany w związku z brakiem środków na realizację zadania.
7. Wydatkowanie (utrata) pieniędzy na oszacowanie i przygotowanie działki do sprzedaży, np. w Osłowicach.
8. Brak „solidności” w wykonywaniu zadań, podano przykład wykonywania prac przy wykaszaniu traw, wskazując na brak należytego nadzoru przy ich wykonywaniu.
9. Relatywnie niski poziom uzyskanych środków zewnętrznych jedynie w porównaniu z innymi gminami.

W ocenie Kolegium 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, z późn. zm.). 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 Ośrodka Zamiejscowego 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).

Zdaniem Kolegium 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. Z przedstawionego wyciągu z protokołu wynika, że podnoszone w trakcie sesji absolutoryjnej zarzuty nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione i wyjaśnione. W trakcie dyskusji nad absolutorium formułowano uwagi i zarzuty, które nie dotyczyły wykonania budżetu.

Nie wykazano więc, że budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części, nie dokonano kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu, nie podejmowano przy tym próby dokonania oceny przyczyn, które miały wpływ na takie, a nie inne wykonanie budżetu. Kolegium stwierdza, że Rada Gminy nie dokonała oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, mającej na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym budżetem, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym i uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet.

Podkreślenia wymaga, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres, co potwierdza ustalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych. 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, iż 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, iż 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 Jemielno uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach, i orzekło jak w sentencji uchwały.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy. Przewodnicząca Rady Gminy przedstawiła argumentację zawartą w odwołaniu od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/125/2018 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., natomiast Wójt Gminy wskazał na nierzetelność dokonanej przez Radę Gminy oceny. Z uwagi na wniesienie przez niewłaściwy organ odwołanie zostało przez Kolegium Izby odrzucone (uchwała nr 96/2018 z dnia 1 sierpnia 2018 r.).

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Jemielno 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