

Uchwała nr 98/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Marcinowice
o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice 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 Marcinowice o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 26 czerwca 2018 r. — wobec istotnego naruszenia 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 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 z protokołu, 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 Rady), 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 bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Gminy Marcinowice przeciwko udzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy oznacza, że Rada nie udzieliła Wójtowi absolutorium z tytułu 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).

Z przekazanego wyciągu z protokołu wynika, że przedmiotem głosowania na sesji w dniu 26 czerwca 2018 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 nierozstrzygującym. Wynik głosowania jest rozstrzygnięciem kwestii absolutorium i powinien być potwierdzony w odpowiednio do wyniku głosowania sporządzonym dokumencie (uchwale) potwierdzającym podjęcie uchwały w sprawie 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 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 2017 rok — wynikającej z przeprowadzonego głosowania na sesji nr XLVI/18, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2018 roku.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu 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 Marcinowicach, Kolegium zapoznało się następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/17/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Marcinowice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Marcinowice za 2017 rok,

- opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2017 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za rok 2017,

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/25/2018 z dnia 25 maja 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za 2017 rok (opinia pozytywna),

- wyciągiem 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 z wykonania budżetu gminy za 2017 rok i udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy (przedłożonym w dniu 6 lipca 2018 r.),

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/151/2018 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 roku.

Z przedłożonego Izbie wyciągu z protokołu nr XLVI/18 sesji Rady Gminy, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2018 r., wynika, że w trakcie sesji Rada Gminy rozpatrzyła roczne sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie Wójta z wykonania budżetu za 2017 rok. Radni zapoznali się z uchwałą nr XIII/17/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Marcinowice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Marcinowice za 2017 rok (opinia pozytywna). Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej odczytała uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Marcinowice za 2017 rok oraz sam wniosek (opinia pozytywna). Radni zapoznali się z projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy.

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, radny podniósł kwestię mniejszego niż planowano wykonania 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 wartości tych pojazdów wynikają z ewidencji księgowej na 31 grudnia każdego roku. Co do gruntów Kierownik

Referatu Rolnictwa stwierdziła, że są to grunty nienadające 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 rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania Wójta Gminy Marcinowice z wykonania budżetu gminy za 2017 rok. Głosowało 13 radnych, za podjęciem uchwały — 5 radnych, przeciw — 7 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. Kolegium wskazuje, że przyczyną niezatwierdzenia sprawozdania finansowego (niepodjęcia uchwały o jego zatwierdzeniu) może być — podlegające odpowiedzialności karnej — sporządzenie sprawozdania niezgodnie z przepisami lub zawarcie w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych.

Następnie 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 i bez głosu wstrzymującego się, Rada nie udzieliła Wójtowi absolutorium z wykonania budżetu za 2017 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 2018 r. poz. 994, z późn. zm.). 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 instytucji 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. Z treści przedstawionego protokołu nie wynika, że Rada Gminy dokonała oceny wykonania budżetu, która by uprawniała do nieudzielenia absolutorium. W szczególności nie wskazała, że organ wykonawczy nie wykonał dochodów i wydatków zaplanowanych w budżecie, czy przekroczył ustalony przez radę poziom wydatków. Nie stwierdziła także naruszenia zasad wykonywania budżetu określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych.

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 2017 r. poz. 2077, 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 2017 rok. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonania budżetu.

Kolegium zauważa, że 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. Z kolei na realizację zadania dotyczącego przebudowy drogi powiatowej Zebrzydów – Mysłaków w budżecie Gminy (dział 600 rozdz. 60014 „Drogi publiczne powiatowe” § 6300) zaplanowano i przekazano dotację na dokumentację projektową w kwocie 35.000 zł. Wskazywane przez radnych zadania dotyczące remontu drogi w Strzelcach, zajezdni dla autobusów, chodników i pętli przy szkole w Strzelcach czy kontynuacja kanalizacji nie były natomiast ujęte w budżecie na rok 2017, zatem Rada Gminy zdecydowała o realizacji innych zadań inwestycyjnych.

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 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 niezadowolonej rady z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej.

Negatywna ocena wykonania budżetu nie znajduje potwierdzenia. Budżet Gminy został zrealizowany w kwotach ogólnych zarówno po stronie dochodowej, jak i po stronie wydatkowej w zasadzie bez odchylenia od wielkości 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.

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 doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus