

Uchwała nr 100/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Wińsko nr LVIII/428/2018
z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium
z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok

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 Wińsko nr LVIII/428/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok — 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 dniu 9 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Wińsko nr LVIII/428/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Wińsko, Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/85/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Wińsko sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Wińsko za 2017 rok (opinia pozytywna),
- uchwałą Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Wińsko w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Wińsko za rok 2017 wraz z opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2017 rok,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/113/2018 z dnia 23 maja 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Wińsko w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Wińsko za 2017 rok (opinia negatywna),
- udostępnionym w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wińsko protokołem nr 58/2018 „z sesji Rady Gminy w Wińsku odbytej w dniu 28 maja 2018 roku” oraz protokołem nr 58/1/2018 „z sesji Rady Gminy w Wińsku odbytej w dniu 4 czerwca 2018 roku — II posiedzenie 58 sesji Rady Gminy Wińsko z dnia 28 maja 2018 r.”, zwanymi dalej Protokołami,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/126/2018 z dnia 23 lipca 2018 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Wińsko nr LVIII/428/2018 z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok (opinia negatywna).

W podstawie prawnej badanej uchwały podano art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.s.g.” — oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Z Protokołów wynika, że w ramach sesji nr LVIII odbyły się dwa posiedzenia Rady — w dniach 28 maja i 4 czerwca 2018 roku. Na posiedzeniu w dniu 28 maja zrealizowano pkt 7 porządku obrad, dotyczący podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania

z wykonania budżetu Gminy Wińsko za 2017 rok. Projekt uchwały w tej sprawie przedstawiła Skarbnik Gminy. Dyskusji nie podjęto. Przegłosowano uchwałę w ww. sprawie.

W ramach punktu 8 porządku obrad, dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Wińsko absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok, Przewodniczący Rady Gminy wskazał, że radni zapoznali się ze sprawozdaniem finansowym, sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok 2017, informacją o stanie mienia komunalnego oraz opinią Regionalnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wykonania budżetu Gminy za rok 2017. Przewodniczący Rady przedstawił wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie Wójtowi Gminy absolutorium. Odczytano opinię i uchwałę Komisji Rewizyjnej w ww. sprawie, a następnie uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej. Przewodniczący poprosił o dyskusję. W związku z przedstawieniem przez jednego z radnych „oceny stanowiska zawartego w uchwale Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Wińsko z dnia 8.05.2018 r.” zdecydowano o przerwie w obradach do dnia 4 czerwca 2018 roku.

Na posiedzeniu w dniu 4 czerwca Przewodniczący Rady otworzył dyskusję dotyczącą punktu 8 porządku obrad. W jej trakcie Wójt Gminy odwołała się do opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczących wykonania budżetu i wniosku Komisji Rewizyjnej, omawiana była kwestia podania do publicznej wiadomości przyczyn „przerwania sesji”. Przewodniczący Rady przypomniał, że w opinii członków Komisji Rewizyjnej Wójt realizując zadania związane z wykonywaniem budżetu „nie kierowała się w pełni zasadą celowości, rzetelności i oszczędności, co prawda zasada legalności została dochowana, ale [...] to za mało, żeby udzielić Wójtowi absolutorium”. Przewodniczący wskazał, że „My jesteśmy tu na miejscu i wiemy w jaki sposób współpracuje się z Panią Wójt i ta ocena jest jak do tej pory negatywna”. Po wymianie zdań dotyczących istoty absolutorium Przewodniczący zamknął dyskusję i przedstawił wyniki głosowań poszczególnych komisji. Następnie Przewodniczący poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium.

W ocenie Kolegium badana uchwała została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepis ten stanowi, 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 oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

W orzecnictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

W świetle powyższego uznać należy, że Rada Gminy nie dokonała oceny wykonania budżetu, która uprawniałaby do nieudzielenia absolutorium. Jak wynika w Protokołach, w trakcie dyskusji dotyczącej absolutorium podniesiono zarzut „niekierowania się w pełni zasadą celowości, rzetelności i oszczędności”. Został on sformułowany w sposób ogólny i w istocie stanowi interpretację stanowiska Komisji Rewizyjnej, która wskazywała na utrudnioną możliwość weryfikacji działań pod względem ich celowości, legalności i oszczędności. Ocenie poddano również współpracę z Wójtem Gminy, która nie może stanowić podstawy zarzutu nieprawidłowego wykonania budżetu, na co Skład

Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwracał uwagę w opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Wińsko za 2017 rok. Tak sformułowane zarzuty, zdaniem Kolegium, nie mogą stanowić podstawy nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Wińsko 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