

Uchwała nr 105/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Niechlów nr XLVII/359/2018
z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium
z tytułu wykonania budżetu gminy 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 Niechlów nr XLVII/359/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy 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 5 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Niechlów nr XLVII/359/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 rok.

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

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/88/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Niechlów sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok (opinia pozytywna),
- uchwałą Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niechlów za rok 2017 wraz z opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2017 rok,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/119/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Niechlów za 2017 rok (opinia pozytywna z zastrzeżeniami),
- projektem protokołu nr XLVII „z obrad XLVII Sesji Rady Gminy Niechlów — VII kadencji samorządu, która odbyła się w dniu 28 czerwca 2018 roku w sali narad Gminnego Ośrodka Kultury w Niechłowie”, zwanym dalej Protokołem,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/124/2018 z dnia 19 lipca 2018 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Niechlów nr XLVII/359/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 rok (opinia negatywna),
- pismem Wójta Gminy Niechlów z dnia 21 czerwca 2018 r. do Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej dotyczącym opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok,
- pismem Przewodniczącej Rady Gminy Niechlów z dnia 29 czerwca 2018 r. znak BR.0007.6.2018 informującym o złożeniu przez Wójta ustnej skargi na działalność Komisji Rewizyjnej.

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.).

Uchwała została podjęta z zachowaniem wymagań określonych w art. 28a ust. 2 u.s.g. Ustawowy skład Rady wynosi 15 radnych. Uchwała zapadła w obecności 14 radnych. Za udzieleniem absolutorium głosowało 4 radnych, przeciw — 10 radnych.

Z Protokołu wynika, że w porządku obrad sesji zwołanej na dzień 28 czerwca 2018 r. zaplanowano m.in.:

„7. Rozpatrzenie sprawozdania finansowego Gminy Niechlów za 2017 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok.

[...]

8. Podjęcie Uchwały Nr XLVII/358/2018 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Niechlów za 2017 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok.

9. Podjęcie Uchwały Nr XLVII/359/2018 w sprawie udzielenia/nieudzielenia Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 rok”.

W ramach punktu 7 porządku obrad odczytano uchwałę nr IV/88/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Niechlów sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok, odczytano opinię Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy za 2017 rok, zapoznano obecnych z uchwałą Komisji Rewizyjnej z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niechlów za rok 2017, odczytano uchwałę nr IV/119/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Niechlów za 2017 rok.

W ramach punktu 8 Przewodnicząca Rady odczytała projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Niechlów za 2017 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok. Przewodnicząca Rady „otworzyła dyskusję, zwracając się do radnych, czy mają jeszcze jakieś zapytania”. Przewodnicząca dodała, że w temacie zatwierdzenia sprawozdania dyskutowano na komisjach wspólnych w dniu 8 czerwca br., podkreśliła, że sprawozdania te na komisjach wspólnych były omawiane bardzo szczegółowo. Z protokołu wynika, że dyskusji nie podjęto. W związku z brakiem pytań Przewodnicząca Rady zamknęła dyskusję i przeszła do głosowania projektu uchwały.

W ramach punktu 9 Przewodnicząca Rady odczytała projekt uchwały w sprawie udzielenia/nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 rok. W związku z brakiem pytań przygotowany projekt uchwały został poddany pod głosowanie, w wyniku którego nie udzielono Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2017 rok.

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.

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 odczytania opinii Komisji Rewizyjnej

o wykonaniu budżetu, jej wniosku absolutoryjnego, opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu, o wniosku Komisji Rewizyjnej oraz wskazania, że sprawozdania były szczegółowo omawiane na komisjach wspólnych. 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). Zdaniem Kolegium wymóg ten nie został spełniony przy podejmowaniu badanej uchwały. 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. W ocenie Kolegium, ze względu na niewysłuchanie przez Komisję Rewizyjną argumentacji Wójta (pismo Wójta Gminy Niechlów z dnia 21 czerwca 2018 r. do Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej) przeprowadzenie dodatkowej dyskusji w trakcie sesji było niezbędne.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy. Przewodnicząca Rady Gminy potwierdziła nieobecność Wójta na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 11 czerwca 2018 r. i dokonanie oceny wykonania budżetu na posiedzeniu komisji wspólnej w dniu 8 czerwca 2018 roku.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Niechlów 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