

Uchwała nr 109/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 8 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach
o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za rok 2017 podjętej na sesji
w dniu 28 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 Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 28 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 dniu 13 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął fragment projektu protokołu z sesji Rady Miejskiej w Ziębicach nr LIX/2018, w części dotyczącej wyniku głosowania nad uchwałami w sprawie „przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok oraz udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic”, wraz z uchwałą Rady Miejskiej w Ziębicach nr 332/VII/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok. Do Izby nie przekazano uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie absolutorium dla Burmistrza Ziębic z tytułu wykonania budżetu za 2017 rok.

W odpowiedzi na pismo Izby z dnia 18 lipca 2018 r. (znak K.WR.0003.23.2018) dnia 27 lipca 2018 r., pocztą elektroniczną, a następnie 3 sierpnia 2018 r. za pośrednictwem Poczty Polskiej, przesłano wersję roboczą „Protokołu Nr LIX/2018 z sesji Rady Miejskiej w Ziębicach, która odbyła się dnia 28 czerwca 2018 r. w Sali Konferencyjnej Ratusza Miejskiego w Ziębicach”, zwanego dalej Protokołem, obejmującego m.in. pełen przebieg pkt 15 porządku obrad pn. „Podjęcie uchwał ws. przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok oraz udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic”.

Jak wynika z Protokołu, procedurę absolutoryjną przewidzianą w pkt 15 porządku obrad rozpoczęto odczytaniem przez radnego uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ziębic sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok, opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok, wniosku Komisji o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2017 rok oraz uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2017 rok.

Z Protokołu nie wynika, że sprawozdanie finansowe Gminy Ziębice za 2017 rok, sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok oraz informacja o stanie mienia były odczytywane (prezentowane) na sesji 28 czerwca 2018 roku.

Rada Miejska w Ziębicach 14 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”, podjęła uchwałę nr 332/VII/2018 w sprawie przyjęcia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok.

W głosowaniu nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium wzięło udział 14 radnych (ustawowy skład Rady 15 radnych), za przyjęciem uchwały głosowało 4 radnych, przeciw było 9 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. W Protokole odnotowano, iż uchwały nie podjęto.

Zdaniem Kolegium, opowiedzenie się bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Ziębicach przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2017 rok (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. OTK 1995 nr 1, poz. 7).

Pomimo że wynik głosowania w sprawie absolutorium nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Miejskiej w Ziębicach”, Kolegium, biorąc pod uwagę wynik głosowania, stwierdza, że na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic z wykonania budżetu gminy za 2017 rok.

Wynik głosowania jest rozstrzygnięciem kwestii absolutorium i powinien być potwierdzony w odpowiednio do wyniku głosowania sporządzonym dokumencie (uchwale) potwierdzającym podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub 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).

W posiedzeniu Kolegium w dniu 8 sierpnia 2018 r. uczestniczyli przedstawiciele organów Gminy Ziębice oraz Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach, Kolegium zapoznało się następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/90/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Ziębic sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2017 rok (opinia pozytywna),
- uchwałą Komisji Rewizyjnej nr 1/2018 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2017 rok (opinia pozytywna o wykonaniu budżetu za 2017 rok),
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/115/2018 z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2017 rok (opinia pozytywna),
- wersją roboczą Protokołu nr LIX/2018 z sesji Rady Miejskiej w Ziębicach, która odbyła się dnia 28 czerwca 2018 r., w Sali Konferencyjnej Ratusza Miejskiego w Ziębicach,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/122/2018 z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za rok 2017 podjętej na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. (opinia negatywna).

W ocenie Kolegium badana uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi została podjęta z 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.), zwanej dalej „u.s.g.”. 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. Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym, ściśle powiązany z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności burmistrza w innym zakresie niż wykonanie 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).

W trakcie debaty absolutoryjnej w Gminie Ziębice nie wskazano na negatywną ocenę wykonania budżetu w 2017 roku. Nie wykazano, aby budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części. Rada Miejska nie dokonała obiektywnej oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, która winna mieć na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym planem, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności między stanem założonym a uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

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.

Z przedstawionego Protokołu wynika, że Rada Miejska nie dokonała oceny wykonania budżetu, która uprawniałaby do nieudzielenia absolutorium. W ocenie Kolegium podniesione zarzuty nie zostały w sposób dostateczny uzasadnione i wyjaśnione. W trakcie dyskusji nad absolutorium formułowano również uwagi i zarzuty, które nie dotyczyły wykonania budżetu. Rada Miejska dokonała jedynie wybiórczej oceny jego elementów, w szczególności wykonania zadań inwestycyjnych — bez uwzględnienia uwarunkowań powstałych rozbieżności oraz wykazania, jakie działania lub zaniechania zostały zawinione.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Ziębicach 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