

Uchwała nr 112/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 sierpnia 2018 r.

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały 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**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 oraz art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala odwołanie

Rady Gminy Niechlów od uchwały 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.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Niechlów nr XLIX/372/2018 z dnia 3 sierpnia 2018 r. w sprawie odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie uchwały 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 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 sierpnia 2018 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał opinię negatywną 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. Rada Gminy wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy i ponowne wydanie opinii na temat ww. uchwały.

Skład Orzekający Izby wydając negatywną opinię o uchwale Rady Gminy Niechlów nr XLVII/359/2018 wskazał na naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Z treści tego przepisu wynika bowiem, że do wyłącznej właściwości organu stanowiącego należy podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, co winno nastąpić po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu. Po analizie projektu protokołu nr XLVII „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 Niechlowie” Skład Orzekający stwierdził brak dyskusji zarówno w trakcie obrad nad projektem uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Niechlów za 2017 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok (pkt 8), jak i nad projektem uchwały w sprawie udzielenia / nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 rok (pkt 9).

W złożonym odwołaniu Rada Gminy Niechlów w pierwszej kolejności wskazała, że Pani Wójt miała „wielokrotnie możliwość przedstawienia swoich argumentów dotyczących wykonania budżetu za rok 2017”. W dalszej części odwołania wyszczególniono kolejne planowane i odbyte posiedzenia komisji dotyczące wykorzystania środków dotacji na wykonanie remontu lokali dla repatriantów wraz z wyposażeniem:

- 4 stycznia 2018 r. komisja wyjazdowa Rady do miejscowości Siciny i Lipowiec,
- 15 lutego 2018 r. planowane posiedzenie nie odbyło się z uwagi na pismo Wójta informujące o niezgodnym ze statutem oraz ustawą o samorządzie gminnym prowadzeniu kontroli przez Komisję Rewizyjną,
- 1 marca 2018 r. drugie posiedzenie kontrolne zakończone w związku z brakiem oryginałów dokumentów do wglądu,
- 14 marca 2018 r., w którym nie uczestniczyła Wójt z uwagi na przebywanie na urlopie.

Jednocześnie zwrócono uwagę, na fakt, że na wystąpienie Komisji Rewizyjnej o wskazanie terminu dostępu do oryginałów dokumentów lub potwierdzonych kopii dotyczących zadania Wójt Gminy poinformowała o braku tych dokumentów z uwagi na udostępnienie ich stosownym organom.

W dalszej części odwołania opisano kwestię utraty dotacji na kanalizację w wysokości 1.985.115 zł z uwagi na nieuzupełnienie błędów i braków we wniosku o przyznanie pomocy. Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego pismem z dnia 4 lipca 2017 r. odmówił przyznania pomocy finansowej wskazując na nieuzupełnienie braków we wniosku. Gmina Niechlów pismem z dnia 21 lipca 2017 r. wezwała Urząd Marszałkowski do usunięcia naruszenia prawa i złożyła skargę do WSA we Wrocławiu w dniu 1 sierpnia 2017 r., która została oddalona wyrokiem z 8 listopada 2017 roku. W odwołaniu wskazano, że „pomimo pytań zadanych na komisji wspólnej 8 czerwca br. i prośby, żeby Pani Wójt przygotowała na posiedzenie Komisji Rewizyjnej w dniu 11 czerwca w celu wypracowania wniosku w sprawie absolutorium pismo, jakie zostało złożone w celu odwołania się od wyroku WSA, Komisja Rewizyjna otrzymała tylko sygnaturę i informację, że to jest sygnatura sprawy. Wielokrotnie Pani Wójt pytana o istotne sprawy związane z wykonaniem budżetu informowała Radę, że zostaną poinformowani, jednak do tego nie dochodziło”.

W odwołaniu odniesiono się również do kwestii rozpatrzenia na sesji w dniu 26 lipca 2018 r. skargi na działalność Komisji Rewizyjnej, którą uznano za bezzasadną. Skarga dotyczyła użycia w uchwale komisji rewizyjnej Rady Gminy Niechlów z dnia 11 czerwca 2018 r. słów „po wysłuchaniu ustnych wyjaśnień wójta”, co według Komisji Rewizyjnej nie wskazuje, że odbyły się na komisji rewizyjnej, a co w jej opinii stanowi „zapis ogólny i odnosi się do posiedzenia komisji wspólnej, która miała miejsce w dniu 8 czerwca, a na której to komisji Pani Wójt była i udzielała szczegółowych wyjaśnień”, jednocześnie wskazano, że zapis taki znajduje się w każdej uchwale absolutorijnej.

W odwołaniu zwrócono uwagę, że od początku kadencji Pani Wójt nie uczestniczyła w żadnym posiedzeniu komisji rewizyjnej dotyczącej absolutorium, zatem zdaniem Rady dyskusja na sesji niczego by nie zmieniła w głosowaniu. W ocenie Rady Gminy co do wykonania budżetu „w dużej części Pani Wójt omówiła to w sprawozdaniu wójta między sesjami. Były przygotowane slajdy z wykonanych inwestycji, jednak o inwestycjach które były podstawą nieudzielenia absolutorium, nie udzielała informacji”. W odwołaniu podkreślono, że podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium za 2017 rok jest świadomą decyzją Radnych”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, po zapoznaniu się z:

1) 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,

2) projektem protokołu nr XLVII obrad XLVII Sesji Rady Gminy Niechlów — VII kadencji samorządu, która odbyła się w dniu 28 czerwca 2018 r.,

3) wniesionym przez Radę Gminy Niechlów odwołaniem od opinii Składu Orzekającego

— zważyło, co następuje:

Zakres działalności opiniodawczej izb, określony w art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, obejmuje obowiązek wydania opinii o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium. W świetle 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.” — 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 czasie sesji poświęconej zatwierdzeniu sprawozdania finansowego Gminy Niechlów za 2017 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2017 rok (pkt 8) oraz udzielenia / nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 rok (pkt 9) nie miała miejsca dyskusja radnych, której zasadniczym przedmiotem było wykonanie budżetu przez organ wykonawczy. Z treści protokołu wynika, że dyskusje odbyły się w trakcie posiedzeń komisji Rady. Na sesji Przewodnicząca Rady stwierdziła, że zatwierdzenie sprawozdania dyskutowano na komisjach wspólnych w dniu 8 czerwca br., podkreśliła, że sprawozdania były wówczas omawiane bardzo szczegółowo. W związku z brakiem pytań Przewodnicząca Rady zamknęła dyskusję i przeszła do głosowania projektu uchwały. Podjęcie uchwały w sprawie udzielenia / nieudzielenia Wójtowi Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 zostało poprzedzone odczytaniem uchwały Komisji Rewizyjnej z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium oraz uchwały Składu Orzekającego Izby o tym wniosku, a w związku z brakiem pytań projekt uchwały został poddany pod głosowanie.

Kolegium Izby wskazuje, że rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu to punkt porządku obrad, w którym realizuje się ważna część procedury absolutorijnej. Rozpatrzenie sprawozdania przez radnych wymaga od nich aktywności na sesji rady, tym samym wyłącza „nieme” zachowanie się (wyrok NSA z dnia 7 listopada 1996 r. sygn. akt I SA/Po 1091/96). Radni podczas dyskusji na sesji powinni wyrazić swoje zdanie co do legalności, celowości i rzetelności wykonania budżetu przez wójta (zob. wyrok NSA Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 24 marca 1997 r. sygn. akt I SA/Ka 1135/96 oraz uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 17 lutego 1997 r. sygn. akt FPS 8/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 52).

Ustalenia faktyczne na temat przebiegu sesji absolutorijnej pozwalają na stwierdzenie, że podczas oceny wykonania budżetu Gminy radni ograniczyli się do biernego wysłuchania opinii Komisji Rewizyjnej bez żadnej dyskusji. W ocenie Kolegium przed przystąpieniem do głosowania nad wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium należało sformułować zarzuty wskazujące na nieprawidłowości przy wykonaniu budżetu Gminy. Radni nie sformułowali w trakcie obrad żadnych zarzutów wskazujących na nieprawidłowości, pozbawiając Wójta możliwości merytorycznego ustosunkowania się do stawianych zarzutów i udzielenia Radzie wyjaśnień. Jednocześnie dla organu nadzorczego, który bada uchwałę absolutorijną, istotne jest, aby w protokole sesji było wyraźnie odzwierciedlone, iż radni ocenili wykonanie budżetu oraz wyrazili swoje zdanie na temat sprawozdania. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu dokonana przez radę gminy.

Opisane w odwołaniu posiedzenia Komisji Rady nie mogą zastąpić debaty absolutorijnej, świadczą o podejmowanych przez członków Komisji czynnościach pozwalających na wypracowanie stanowiska w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. Wójt natomiast w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy przekazanym na sesji w części dotyczącej działalności wójta między sesjami wskazał na swoje osiągnięcia, brak jest zatem merytorycznej podstawy do nieudzielenia absolutorium.

Wskazuje się również, iż powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie zawierają definicji „opinii”, ani też nie formułują wymogów co do ich treści. Zgodnie z przyjętym poglądem wydawana

przez skład orzekający opinia jest formą wyrażenia stanowiska, jest jedynie oceną wyspecjalizowanego organu badanego stanu rzeczy. Nie stanowi formy władczej ingerencji w sferę działania samorządu terytorialnego (postanowienie NSA z dnia 25 listopada 1994 r. sygn. akt III SA 529/94).

Na niniejszą uchwałę, jako kończącą postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego, nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus