

Uchwała nr 111/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 października 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Zagrodno
nr XXV.165.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium
z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Zagrodno nr XXV.165.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok — wobec braku przesłanek merytorycznych uzasadniających nieudzielenie absolutorium, co w sposób istotny narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 3 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Zagrodno nr XXV.165.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok. Wraz z przedmiotową uchwałą przedłożono wyciąg z protokołu nr XXV z sesji Rady Gminy Zagrodno odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r., zwany dalej Protokołem.

Jak wynika z treści badanej uchwały, Rada Gminy Zagrodno — po zapoznaniu się ze sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok, sprawozdaniem finansowym Gminy Zagrodno za 2019 rok, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, informacją o stanie mienia komunalnego Gminy Zagrodno, opinią Komisji Rewizyjnej — nie udzieliła Wójtowi Gminy Zagrodno absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za rok 2019.

Jako podstawę prawną badanej uchwały przyjęto m.in. art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713) — zwanej dalej „u.s.g.” — oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.f.p.”.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Zagrodno, Kolegium Izby zapoznało się z:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IX/36/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok (opinia pozytywna),
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zagrodno z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Zagrodno wraz z wyciągiem z protokołu nr 15.2020 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej odbytego 30 lipca 2020 r.,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IX/64/2020 z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zagrodno w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Zagrodno za 2019 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu nr XXV z sesji Rady Gminy Zagrodno odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r.,

- porządkiem obrad XXV sesji Rady Gminy Zagrodno z dnia 27 sierpnia 2020 r. i projektem uchwały Rady Gminy Zagrodno „w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok”, zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy w Zagrodnie, oraz transmisją obrad udostępnioną na stronie: „Gmina Zagrodno — Oficjalny serwis gminy Zagrodno”,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IX/68/2020 z dnia 17 września 2020 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Zagrodno nr XXV.165.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok (opinia negatywna).

Badana uchwała została podjęta z zachowaniem wymogów określonych w art. 28a ust. 2 u.s.g. Jak wynika z Protokołu, uchwała zapadła w obecności 13 radnych (ustawowy skład Rady wynosi 15 radnych) — za udzieleniem absolutorium oddano 3 głosy, przeciw było 9 radnych, natomiast 1 radny wstrzymał się od głosu.

W przebiegu XXV Sesji Rady Gminy Zagrodno z dnia 27 sierpnia 2020 r. zaplanowano m.in. następujące punkty:

„5. Debata nad Raportem o stanie Gminy Zagrodno za 2019 rok:

- głosy radnych,
- głosy mieszkańców gminy.

6. Podjęcie uchwał:

- w sprawie udzielenia wotum zaufania Wójtowi Gminy Zagrodno,
- w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok,
- w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok”.

W ramach punktu 6 tiret drugie porządku sesji Przewodniczący Rady poinformował, że radni otrzymali projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok, przedstawił pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy, jak również poinformował, że projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Budżetu, Finansów, Infrastruktury Gminy, Planowania na wspólnym posiedzeniu komisji w dniu 18 sierpnia 2020 roku. W otwartej dyskusji głos zabrali Wójt Gminy oraz 3 radnych, przy czym w głównej mierze dyskusja dotyczyła spraw proceduralnych przy głosowaniu nad opinią w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania rocznego z wykonania budżetu przez Komisję Budżetu, Finansów, Infrastruktury Gminy, Planowania. Po zamknięciu dyskusji Przewodniczący Rady poddał projekt uchwały pod głosowanie. Rada Gminy w składzie 13 radnych jednogłośnie podjęła uchwałę nr XXV.164.2020 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok.

W ramach punktu 6 tiret trzecie Przewodniczący Rady Gminy przedstawił opinię i wniosek Komisji o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Zagrodno, poinformował o pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wniosku Komisji Rewizyjnej, jak i negatywnej opinii Komisji Budżetu, Finansów, Infrastruktury Gminy, Planowania o projekcie uchwały w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok. Ponieważ żaden z radnych nie zgłosił się do dyskusji w tym punkcie obrad, Przewodniczący Rady poddał projekt uchwały pod głosowanie. Rada Gminy w głosowaniu jawnym, głosami: 3 za udzieleniem absolutorium, 9 przeciw, przy 1 wstrzymującym się podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Zagrodno.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że stosownie do art.18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 negatywnej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

Powołana regulacja oznacza również, 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 zapoznania się radnych z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obračunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz o wniosku Komisji Rewizyjnej. 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).

Jak wynika z przebiegu XXV Sesji Rady Gminy Zagrodno z dnia 27 sierpnia 2020 r., dyskusja dotycząca „wykonania budżetu w 2019 r.” została wyczerpana w punkcie 5 „Debata nad Raportem o stanie Gminy Zagrodno za 2019 rok”. Kolegium przyjmuje zatem, że dochowano w tym zakresie formalnoprawnego wymogu podjęcia uchwały w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego.

Z zapisu audiowizualnego przebiegu obrad sesji Rady Gminy Zagrodno wynika, że w trakcie debaty nad Raportem o stanie Gminy Zagrodno za 2019 rok sformułowane zostały przez radnych wobec Wójta zarzuty dotyczące wykonania budżetu gminy za 2019 rok. Dotyczyły one m.in.:

- wykonania w 85,08% planu wydatków majątkowych, związanego ściślej z brakiem pozyskania środków z FOGR na dofinansowanie drogi nr 765 dz. 8, którego to zadania nie zaplanowano w budżecie Gminy,
- mniejszej ilości zadań inwestycyjnych zaplanowanych w 2019 r. w stosunku do 2018 r.,
- zbyt dużego udziału środków własnych w finansowaniu gminnych zadań oświatowych, braku koncepcji dotyczącej racjonalizacji wydatków w oświacie,
- rozbieżnej interpretacji dotyczącej sprawy rzekomej wypłaty przez Gminę odszkodowania w wysokości 23.580,00 zł,
- niepozyskania dofinansowania na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła, których to środków nie zaplanowano w budżecie,
- niezawarcia umowy na odbiór odpadów komunalnych w systemie in house ze spółką SANIKOM oraz powierzenie tego zadania innemu podmiotowi w drodze przetargu,
- nieuzyskania od Wójta informacji dotyczącej wykonania wymiany instalacji elektrycznej w Urzędzie Gminy w Zagrodnie.

W debacie radni formułowali również uwagi odnośnie do prowadzonej przez Wójta polityki kadrowej w Urzędzie Gminy i jednostkach organizacyjnych, co miało wpłynąć negatywnie na realizację zadań Gminy, oraz do braku współpracy z Wójtem i trudności w pozyskaniu informacji dotyczących realizacji zadań budżetowych.

W debacie Wójt Gminy w odniesieniu do powyższego poinformował m.in., że:

- na stan realizacji inwestycji w Gminie głównie wpłynęły problemy związane z dokumentacją projektową dla zaplanowanych do realizacji dróg, w zakresie której trwają prace nad prawidłowością jej wykonania, co w dalszej realizacji będzie powodować działania związane z pozyskaniem

środków z FOGR na dofinansowanie realizacji dróg; budżet roku 2019 był przygotowywany natomiast przez poprzedniego Wójta;

- brak pozyskania dofinansowania na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła był związany z niezachowaniem wymogów proceduralnych (wniosek zawierał błędy formalne, został złożony 1 dzień po terminie),
- niezawarcie umowy na odbiór odpadów komunalnych w systemie in house ze spółką SANIKOM wynikało z winy spółki, a zawarta umowa na odbiór odpadów komunalnych z firmą zewnętrzną w trybie przetargu przedstawia konkurencyjną na rynku cenę za odbiór tych odpadów.

Ponadto Wójt Gminy omówił w debacie stan inwestycji gminnych, jak również odniósł się do remontu budynku Urzędu Gminy.

W ocenie Kolegium Izby uchwała w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym, ściśle powiązaniem z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności wójta w innym zakresie niż wykonanie budżetu. Analiza wyciągu z Protokołu i transmisji obrad sesji Rady Gminy Zagrodno wskazuje, że o nieudzieleniu absolutorium przesądziły w istocie przesłanki inne niż wykonanie budżetu.

Rozpatrując przesłanki formalne i merytoryczne prawidłowości podjętego przez organ stanowiący rozstrzygnięcia, Kolegium zwróciło uwagę na przepisy art. 270 ust. 4 oraz art. 271 u.f.p., 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. Kolegium stwierdziło natomiast brak przesłanek merytorycznych nieudzielenia absolutorium.

Z treści przedstawionego Protokołu oraz transmisji obrad wynika, że Rada Gminy nie dokonała oceny wykonania budżetu, która by uprawniała do nieudzielenia absolutorium, bowiem wskazywała głównie na brak realizacji zadań, które nie były ujęte w budżecie Gminy na 2019 rok. Decyzja w sprawie absolutorium musi natomiast być bezwzględnie skutkiem oceny wykonania budżetu.

Wobec powyższego za bezpodstawne należy uznać następujące zarzuty: braku pozyskania środków z FOGR na dofinansowanie drogi nr 765 dz. 8, którego to zadania nie zaplanowano w budżecie Gminy, mniejszej ilości zadań inwestycyjnych zaplanowanych w 2019 r. w stosunku do 2018 r., niepozyskania dofinansowania na wymianę nieekologicznych źródeł ciepła, gdzie budżet nie określał planowanych środków w tym zakresie. Rada w wymienionych sprawach zdecydowała o realizacji innych zadań. Podobnie Rada postanowiła o udziale środków własnych Gminy w finansowaniu gminnych zadań oświatowych. W przytoczonych, jak i pozostałych sprawach w toku dyskusji dotyczącej budżetu 2019 r. brak było zarzutów co do stopnia realizacji dochodów i wydatków.

Podkreślenia wymaga, 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 niezadowolenia rady z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej.

Kolegium Izby w pełni podziela 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), 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 Zagrodno uchwała w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Zagrodno za 2019 rok nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach, i orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Zagrodno 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