

Uchwała nr 112/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 października 2020 r.

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu nr VII/80/2020 z dnia 10 września 2020 r. w sprawie opinii
o uchwale Rady Gminy Lubań nr XXIX/168/2020 z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie
udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań z tytułu wykonania budżetu
Gminy Lubań za rok 2019**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala odwołanie

Rady Gminy Lubań od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr VII/80/2020 z dnia 10 września 2020 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Lubań nr XXIX/168/2020 z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Lubań nr XXX/169/2020 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 25 września 2020 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał opinię negatywną o uchwale Rady Gminy Lubań nr XXIX/168/2020 z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019. Rada Gminy Lubań nie podzieliła zaprezentowanych w opinii zarzutów.

Skład Orzekający Izby, wydając negatywną opinię o uchwale Rady Gminy Lubań nr XXIX/168/2020 z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019, wskazał na naruszenie 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.”. Z treści tego przepisu wynika, 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 XXIX/20 sesji Rady Gminy Lubań odbytej w dniu 25 sierpnia 2020 r. oraz nagrania audiowizualnego sesji (nagranie dostępne pod adresem <http://luban.ug.gov.pl/rada-gminy/nagrania-archiwalne-sesji-rady-gminy-luban/5462-2/>) Skład Orzekający stwierdził brak dyskusji odnoszącej się do wykonania budżetu w poprzednim roku budżetowym w trakcie sesji absolutorijnej, co było niezbędne do podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu.

W złożonym odwołaniu Rada Gminy Lubań w pierwszej kolejności wskazała, że sesja w dniu 25 sierpnia br. odbyła się w trybie stacjonarno-korespondencyjnym, co spowodowało niemożność brania czynnego udziału w dyskusji radnym uczestniczącym w sesji w trybie korespondencyjnym.

W dalszej części odwołania opisano kwestię porządku obrad, który w części dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019 (pkt 6 lit. a tiret trzecie porządku) przewidywał wystąpienia radnych. Do porządku obrad zaproponowanego przez Przewodniczącą Rady nie wniesiono uwag. Mimo że porządek obrad w części dotyczącej udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań (pkt 6 lit. b) nie przewidywał wystąpień radnych, Przewodnicząca udzie-

liła głosu radnemu będącemu przewodniczącym dwóch klubów radnych. Zabrał on głos w imieniu siedmiu radnych, w tym również w imieniu radnego, któremu Przewodnicząca nie udzieliła głosu przed przystąpieniem do głosowania w sprawie absolutorium. Czterech radnych uczestniczyło w sesji w trybie zdalnym, a stanowisko dwóch kolejnych radnych zostało zaprezentowane we wniosku Komisji Rewizyjnej, z uwagi na to, iż są oni jej członkami. Rada Gminy wskazała ponadto, że zgodnie z § 38 Statutu Gminy Lubań każdy radny ma prawo zabrania głosu poza kolejnością w sprawie wniosków formalnych, w szczególności dotyczących zmiany porządku obrad. Mając to na względzie, radny, któremu odmówiono głosu, mógł złożyć wniosek formalny o zmianę porządku obrad i wprowadzenie dyskusji lub wystąpienie indywidualnych. Po przyjęciu przez Radę bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady wniosku radnego, Przewodnicząca zobowiązana byłaby rozpocząć dyskusję i udzielić wszystkim zainteresowanym głosu.

Zdaniem Rady Gminy, analizując zaprezentowany stan faktyczny, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem braku aktywności podczas sesji. Zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) każdy z radnych miał możliwość zapoznania się ze wszystkimi dokumentami wymaganymi prawem przed podjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Rada Gminy podkreśliła przy tym opiniodawczy charakter uchwały Składu Orzekającego o wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium.

Jednocześnie zwrócono uwagę na fakt, że podczas posiedzenia komisji Rady Gminy Lubań oraz w czasie sesji Wójt Gminy Lubań nawet nie podjął próby ustosunkowania się do wniosku Komisji Rewizyjnej. Wypowiedź radnego występującego w imieniu radnych zrzeszonych w dwóch klubach również, zdaniem Rady, nie wniosła żadnych argumentów do podważenia zarzutów postawionych przez Komisję Rewizyjną. W związku z powyższym radni, po wnikliwym zapoznaniu się ze sprawozdaniami finansowymi, wnioskiem Komisji Rewizyjnej, opinią RIO, a także stanowiskiem radnych, podjęli w drodze głosowania uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi.

Reasumując Rada Gminy Lubań stwierdziła, iż uchwała o nieudzieleniu absolutorium podjęta została zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

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

1) uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr VII/80/2020 z dnia 10 września 2020 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Lubań nr XXIX/168/2020 z dnia 25 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Lubań z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019,

2) projektem protokołu nr XXIX/20 sesji Rady Gminy Lubań odbytej w dniu 25 sierpnia 2020 r. oraz nagraniem audiowizualnym sesji (nagranie dostępne pod adresem <http://luban.ug.gov.pl/rada-gminy/nagrania-archiwalne-sesji-rady-gminy-luban/5462-2/>),

3) wniesionym przez Radę Gminy Lubań 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 w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) absolutorium. 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.

W punkcie 6 porządku obrad XXIX sesji Rady Gminy Lubań „Udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Lubań za rok 2019” przewidziano:

a) rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Lubań za 2019 rok:

- przedstawienie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019,
- przedstawienie opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lubań,
- przedstawienie opinii pozostałych stałych Komisji Rady Gminy Lubań,
- wystąpienie indywidualne radnych,
- głosowanie nad przyjęciem sprawozdania,

b) udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Lubań:

- przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Lubań,
- przedstawienie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej,
- głosowanie nad uchwałą w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy Lubań absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Lubań za rok 2019.

Z treści projektu protokołu, jak również z nagrania audiowizualnego XXIX sesji Rady Gminy Lubań wynika, że w jej trakcie, w części dotyczącej absolutorium, głos zabrał jeden radny jako przewodniczący dwóch klubów zrzeszających siedmiu radnych. Jego wystąpienie zawierało pozytywną ocenę działalności Wójta i zmierzało do sformułowania wniosku o udzielenie Wójtowi Gminy Lubań absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok. Wystąpienie to nie zawierało merytorycznych przesłanek do nieudzielenia absolutorium.

Powyższe pozwala stwierdzić, że ocena wykonania budżetu Gminy przez radnych ograniczyła się do biernego wysłuchania opinii Komisji Rewizyjnej. Radni nie sformułowali w trakcie obrad żadnych zarzutów wskazujących na nieprawidłowości, pozbawiając Wójta możliwości merytorycznego ustosunkowania się do stawianych zarzutów i udzielenia Radzie wyjaśnień. Dla organu nadzorczego, który bada uchwałę absolutoryjną, 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 może być negatywna ocena wykonania budżetu dokonana przez radę gminy.

Ustalenia i wnioski sformułowane na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej nie mogą zastąpić debaty absolutoryjnej. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu. W ocenie Kolegium Izby radni uczestniczący w sesji w trybie zdalnym również mieli możliwość aktywnego uczestniczenia w debacie absolutoryjnej poprzez wyrażenie w formie pisemnej własnej oceny wykonania budżetu.

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