

Uchwała nr 47/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 lipca 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Oława o nieudzieleniu absolutorium
Wójtowi Gminy Oława za rok 2021 podjętej na sesji nr LX/2022

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 i z 2021 r. poz. 1927) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Oława o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Oława za rok 2021 podjętej na sesji nr LX/2022 — wobec istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 22 czerwca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wyciąg z protokołu sesji nr LX/2022 Rady Gminy Oława, która odbyła się w dniu 6 czerwca 2022 r. i była kontynuowana w dniu 7 czerwca 2022 roku.

Z wyciągu z protokołu, a ponadto przedłożonego projektu uchwały w sprawie absolutorium, który był przedmiotem głosowania w trakcie sesji absolutorijnej, oraz opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy nagrania z ww. sesji wynika, że Przewodniczący Rady Gminy Oława poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Oława za rok 2021, tj. projekt uchwały, który zakładał udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy.

W głosowaniu nad projektem, które odbyło się w dniu 7 czerwca 2022 r., wzięło udział 12 radnych (przy 15-osobowym ustawowym składzie Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 3 radnych, przeciw było 8 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Gminy Oława — bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (8 głosów przeciw) — nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Gminy Oława przeciwko udzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy oznacza, że Rada nie udzieliła Wójtowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2021 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwraca uwagę, że absolutorium zostaje udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady. Odwrotnie, jeżeli bezwzględna większość ustawowego składu rady wypowie się przeciw, to absolutorium nie zostanie udzielone. Wyniki takiego głosowania stanowią podstawę do sporządzenia uchwały odpowiednio o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. W sytuacji gdy za żadną z tych możliwości nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nierozstrzygającym.

Stwierdzić należy, że uchwała organu kolegialnego 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).

Pomimo że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Gminy Oława”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym,

Kolegium zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Oława o nieudzieleniu Wójtowi absolutorium za 2021 rok — wynikającej z przeprowadzonego głosowania na sesji nr LX/2022, która odbyła się w dniu 6 czerwca 2022 r. i była kontynuowana w dniu 7 czerwca 2022 roku.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta (przesłanki formalne), a także przesłanki materialne stanowiące podstawę jej podjęcia.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy w Oława, Kolegium zapoznało się zatem z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/37/2022 z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonym sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Oława za 2021 rok,
- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Oława o wykonaniu budżetu za 2021 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem tej Komisji o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Oława za rok 2021,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/56/2022 z dnia 16 maja 2022 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Oława w sprawie udzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Oława za 2021 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu sesji nr LX/2022 Rady Gminy Oława (przedłożonym w dniu 22 czerwca 2022 r.), projektem uchwały w sprawie absolutorium stanowiącym przedmiot głosowania w trakcie sesji absolutorijnej oraz porządkiem obrad tej sesji, a ponadto z opublikowanym w BIP Gminy nagraniem sesji,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/71/2022 z dnia 6 lipca 2022 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Oława o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Oława za rok 2021 podjętej na sesji nr LX/2022 (opinia negatywna).

Z przedłożonego wyciągu z protokołu wynika, że w porządku obrad sesji zwołanej na dzień 6 czerwca 2022 r. przewidziano m.in. następujące punkty:

„III. Sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Oława za 2021 rok:

1. opinia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy.
2. opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej.
3. podjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Oława za 2021 rok.

IV. Absolutorium dla Wójta Gminy Oława:

1. wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy.
2. opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej.
3. podjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Oława za rok 2021”.

W ramach punktu III porządku obrad Przewodniczący Rady Gminy odczytał sentencję opinii Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Oława o wykonaniu budżetu Gminy Oława za 2021 rok oraz opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Oława za 2021 r., a następnie odczytał i poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Oława za 2021 rok.

Rada, w wyniku głosowania (5 głosów „za” i 7 głosów „przeciw”; 1 radny nie brał udziału w głosowaniu), nie przyjęła uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2021 rok.

W ramach punktu IV porządku obrad Przewodniczący Rady Gminy odczytał wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Oława w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Oława oraz opinię Regionalnej izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym wniosku, a przed przystąpieniem do głosowania nad absolutorium zapytał, czy są uwagi do głosowanego projektu uchwały (uwag nie zgłoszono). Projekt ten zakładał udzielenie absolutorium i został przez Przewodniczącego Rady odczytany. Poddając go pod głosowanie Przewodniczący Rady zapytał „kto jest za przyjęciem projektu uchwały, kto jest przeciw, kto się wstrzymał”, poprosił o podanie wyników głosowania i ogłosił, że stwierdza „nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Oława”.

Z powyższego wynika, że w ramach punktu III i IV porządku obrad nie prezentowano sprawozdania finansowego, sprawozdania z wykonania budżetu za 2021 rok oraz informacji o stanie mienia Gminy, poprzestano na prezentacji wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Oława z tytułu wykonania budżetu za 2021 rok, opinii o tym wniosku oraz opinii dotyczących wykonania budżetu. Stosownie do art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium po zapoznaniu się ze sprawozdaniem finansowym, sprawozdaniem z wykonania budżetu, opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym wykonaniu, informacją o stanie mienia oraz stanowiskiem komisji rewizyjnej. W trakcie sesji jedynie w części, która dotyczyła raportu o stanie Gminy Oława, podano podstawowe dane dotyczące sytuacji finansowej Gminy Oława, w tym wykonania budżetu Gminy w 2021 roku.

Podkreślenia wymaga, że art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.), dalej zwanej „u.s.g.”, 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. Z powyższej regulacji wynika wprost, że absolutorium jest instytucją wymagającą rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonania oceny wykonania budżetu. Absolutorium jest bowiem udzielane z tytułu wykonania budżetu. Jediną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Powyższe w powołanej regulacji zastrzeżone zostało wprost do wyłącznej właściwości rady gminy. Podjęcie przez organ stanowiący uchwały o nieudzieleniu absolutorium powinno zatem być następstwem przeprowadzonego przez ten organ rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonanej przez ten organ negatywnej oceny wykonania budżetu. Takiej oceny nie mogą zastąpić ustalenia i wnioski formułowane na posiedzeniach komisji rady. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.s.g. rada gminy obraduje na sesjach. Samo głosowanie jest tylko jednym z elementów obrad, tak więc sam akt głosowania nie może zastąpić wnikliwego rozważenia sprawy podczas obradowania rady gminy. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu.

Kluczowe dla instytucji absolutorium, co wynika wprost z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., jest rozpatrzenie sprawozdania i dokonanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oceny wykonania budżetu — jedynie jednoznaczna, negatywna ocena wykonania budżetu może stanowić faktyczną podstawę nieudzielenia absolutorium. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zatem zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

W ocenie Kolegium Izby wymóg ten nie został spełniony przy podejmowaniu badanej uchwały, a zatem podjęta ona została z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W ramach punktu III i IV porządku obrad nie dokonano oceny wykonania budżetu za 2021 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2021 rok. Nie wniesiono żadnych uwag do stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetu, jak również nie wykazano innych nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę

nieudzielenia absolutorium, odczytano natomiast wnioski Komisji Rewizyjnej Rady Gminy o udzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2021 r. oraz opinie dotyczące wykonania budżetu i o wniosku Komisji Rewizyjnej — wszystkie o charakterze pozytywnym.

Podstawy nieudzielenia absolutorium nie mogły również stanowić zarzuty odnoszące się bezpośrednio do wykonania budżetu w 2021 r., a sformułowane przez radnych w toku debaty nad raportem o stanie Gminy. W toku tej debaty podniesiono bowiem m.in., że:

- dochody, które zrealizowano w wysokości wyższej od pierwotnie planowanej (podano przy tym kwotę około 19 mln zł), nie zostały wykorzystane — podano możliwe kierunki ich wydatkowania (budowa dróg, szkół, mieszkań) przeliczając ilość metrów kwadratowych dróg oraz ilość szkół, która z tych środków mogłaby zostać wykonana/zbudowana,
- budżet nie został wykonany, ponieważ plan wydatków majątkowych został wykonany na poziomie 60%,
- nie zrealizowano niektórych zadań, w tym związanych z budową dróg, wymieniono również wprost jako niewykonane zadania dotyczące budowy drogi Marcinkowicko-Stanowickiej, budowy prowadzonej w Chomiąży oraz świetlicy w Stanowicach,
- środki pochodzące z opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nie zostały w pełni wykorzystane,
- nie pozyskano środków zewnętrznych na budowę drogi Marcinkowicko-Stanowickiej.

W odniesieniu do ww. zarzutów ponownego podkreślenia wymaga, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a zatem wyłącznie realizacji wartości zaplanowanych w budżecie danego (oceniającego) roku — dokonywane w ramach absolutorium oceny nie mogą dotyczyć potencjalnych kierunków wydatkowania środków. Na koniec 2021 r. plan dochodów budżetowych w stosunku do stanu początkowego wzrósł o 11,8 mln zł, a plan wydatków o 11 mln zł. Podana w trakcie debaty kwota 19 mln zł odpowiada wartości faktycznie wykonanej nadwyżki dochodów nad wydatkami. Przyjęty w uchwale budżetowej plan dochodów został bowiem wykonany na poziomie 104,86%, a plan wydatków na poziomie 87,86%.

Podkreślenia wymaga jednocześnie, że istotną kwestią przy formułowaniu zarzutu niewykonania planowanych wartości budżetowych jest wskazanie przyczyn tego niewykonania i ustalenie stopnia zawinienia organu wykonawczego za rozbieżności pomiędzy wartościami planowanymi i wykonanymi. W przypadku oceny wykonania budżetu Gminy Oława za 2021 rok nie wskazano tych przyczyn i nie dowiedziono, że winą za niezrealizowanie wskazywanych wielkości można obciążyć Wójta Gminy.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutorium, uwzględniającej specyfikę budżetu, który stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi roczny plan dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów, zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt — jako organ wykonawczy — ponosi odpowiedzialność. W procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutorium. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nie-

prawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 ustawy o finansach publicznych. Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt 721/19, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12, z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06 i z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14 i z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Wójt Gminy Oława pismem z dnia 18 lipca 2022 r. wniósł o uwzględnienie przy rozstrzygnięciu przez Kolegium Izby dodatkowo kwestii dotyczącej możliwości udzielania absolutorium osobie pełniącej obowiązki wójta „z mocy decyzji Premiera” — powołując przy tym stanowisko, z którego wynika, że instytucja absolutorium nie ma zastosowania do tej osoby. Wobec powyższego podkreślenia wymaga, że co do podniesionej kwestii poglądy są zróżnicowane. Kolegium wskazuje jednocześnie, że rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie absolutorium spełnia funkcje kontrolne wobec wójta jako organu wykonawczego. Decyzja absolutoryjna podejmowana jest zatem w stosunku do wójta jako organu wykonawczego in abstracto, a nie w stosunku do piastuna funkcji wójta.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Oława 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 doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus