

UCHWAŁA NR.XXI.154.S.2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 23 września 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIX/122/2020 Rady Miejskiej w Chociwlu z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Chociwla z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XIX/122/2020 Rady Miejskiej w Chociwlu z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Chociwla z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok – wobec istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) z uwagi na brak przesłanek materialnoprawnych do nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Chociwla z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XIX/122/2020 Rady Miejskiej w Chociwlu z dnia 21 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Chociwla z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok podjęta została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, a została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 31 sierpnia 2020 r.

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – tj. absolutorium.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, tj. z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268;
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2;
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;

6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Badana uchwała została podjęta bez merytorycznej oceny wykonania przez Burmistrza Chociwla budżetu gminy w 2019 r.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Chociwlu pismem z dnia 10 września br. (znak: K.0010.340.DC.2020). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 września 2020 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 23 września br. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki. W dniu 21 września br. do organu nadzoru wpłynęło pismo podpisane przez Zastępczynię Przewodniczącego Rady Miejskiej, które jak wskazano – reprezentują radnych przeciwnych udzieleniu Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2019 r. W przekazanym stanowisku Radne wskazały, że podczas sesji Rady Miejskiej w Chociwlu, na której podjęto badaną uchwałę, prowadzono merytoryczną dyskusję nad raportem o stanie Gminy, o którym mowa w art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym, co determinowało negatywną ocenę wykonania budżetu przez Burmistrza. W tym miejscu wskazać należy, że w toku postępowania nadzorczego nad uchwałą w sprawie absolutorium, stanowisko prezentowane przez organ stanowiący winno zostać wyrażone w drodze uchwały organu kolegiального, jakim jest Rada Miejska w Chociwlu.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Badaniu nadzorczemu dokonywanemu przez Kolegium podlega zarówno tryb, w jakim uchwała została podjęta jak i przesłanki jej uchwalenia (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. I SA/Gd 782/10). Instytucja absolutorium stanowi element kontroli wykonania przez Burmistrza budżetu. Jest aktem potwierdzającym, że organ wykonawczy wykonał budżet w sposób zgodny z prawem, a probowania wykonania budżetu uchwalonego i nadanego przez organ stanowiący. WSA w Kielcach stwierdził, że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu, elementem zamykającym gospodarkę finansową gminy i środkiem kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy (wyrok z dnia 30 października 2013 r., sygn. I SA/Ke 554/13). Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 października 2006 r. który wskazał, że „Absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady gminy nad działalnością organów wykonujących uchwalony wcześniej budżet.” (sygn. III SA/Wa 2504/06).

Przepisy zarówno ustawy o finansach publicznych, jak również ustawy o samorządzie gminnym regulują procedurę absolutorijną organów jednostek samorządu

terytorialnego. Przyjąć więc należy, że instytucja absolutorium jest de facto procedurą o sformalizowanym charakterze i pod kątem wymogów formalnych poddawana jest ocenie nadzorczej z punktu widzenia kryterium zgodności z prawem przez Kolegium Izby. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że w ramach procedury absolutorijnej „(...) należy przestrzegać szczegółowo określonego trybu postępowania w sprawie absolutorium oraz badać czy uchwała rady gminy, zatwierdzająca przede wszystkim granice liczbowe wydatków, została w sposób prawidłowy wykonana przez władzę wykonawczą (zarząd). W procesie rozważania czy należy udzielić czy nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu konieczne jest zatem ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.”(wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., sygn. III SA/Wa 2504/06).

Z treści przekazanej uchwały wynika, iż zgodnie z przepisem art. 271 ust. 1 o finansach publicznych Rada Miejska w Chociwlu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Chociwel za 2019 rok;
- 2) sprawozdaniem finansowym Gminy Chociwel za 2019 rok;
- 3) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu;
- 4) informacją o stanie mienia;
- 5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej;
- 6) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w sprawie absolutorium,

postanowiła o nieudzieleniu Burmistrzowi Chociwla absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok.

Stosownie do przywołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów organ stanowiący po zapoznaniu się z dokumentami pozwalającymi ocenić prowadzoną w minionym roku budżetowym gospodarkę finansową, podejmuje decyzję o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium z wykonania budżetu. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który wyznacza kompetencję rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium, jej podjęcie następuje tylko z tytułu wykonania budżetu. A zatem podstawą udzielenia lub nieudzielenia absolutorium mogą być okoliczności odnoszące się do gospodarowania środkami publicznymi lub mające ścisły związek z budżetem gminy. Inne okoliczności faktyczne nie mogą stanowić podstawy podjęcia uchwały w sprawie absolutorium, albowiem takie działanie nie zawiera umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Z przedstawionego protokołu przebiegu sesji Rady Miejskiej wynika, że radni przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium zostali zapoznani ze sprawozdaniem finansowym Gminy Chociwel, sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 r., opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o tym sprawozdaniu, a także wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Burmistrzowi Chociwla

absolutorium z wykonania budżetu oraz opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o tym wniosku.

Co istotne z punktu widzenia procedury absolutoryjnej wszystkie z wypracowanych ocen i opinii miały charakter pozytywny, co oznacza, że zarówno organ wykonawczy związku przygotował sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, jak również Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej pozytywnie zaopiniowała wykonanie przez Burmistrza budżetu. Efektem tego było wystąpienie z wnioskiem o udzielenie przez Radę Miejską absolutorium dla zarządu, co także uzyskało pozytywną opinię Składu Orzekającego. Przede wszystkim należy mieć na względzie opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, który pozytywnie ocenił sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Chociwel, tj. stwierdził, że sprawozdanie zostało przygotowane w sposób prawidłowy i może stanowić przedmiot oceny merytorycznej wykonania budżetu przez organ stanowiący. Na podstawie powyższego Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Chociwel wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Z protokołu z sesji Rady Miejskiej nie wynika, aby radni podważali prawidłowość danych zawartych w sprawozdaniu, jak również nie formułowali w stosunku do ww. dokumentów zarzutów natury merytorycznej lub formalnej. Ponadto Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Chociwlu jako organ, którego rola w procedurze absolutoryjnej jest wiodąca, oceniła „(...) Burmistrz Chociwla realizując zadania związane z wykonaniem budżetu, kierował się zasadą celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi”. Na podstawie dokonanej oceny Komisja wystąpiła do rady z wnioskiem o udzielenie absolutorium. Wobec powyższego przyjąć należy, iż przedstawione dokumenty finansowe nie budziły zastrzeżeń, zaś gospodarka finansowa gminy realizowana w 2019 r. przez organ wykonawczy była prawidłowa.

Pod głosowanie poddany został projekt uchwały w sprawie absolutorium dla Burmistrza Chociwla z tytułu wykonania budżetu za 2019 r. Przedstawiony wyciąg z protokołu sesji dokumentuje, że w toku dyskusji nad ww. projektem radni nie zgłosili żadnych negatywnych uwag ani zastrzeżeń dotyczących wykonania budżetu Gminy w 2019 roku. Wskazać należy, że procedura absolutorium, tj. zatwierdzenia wykonania budżetu, ściśle odnosić się powinna do budżetu stanowiącego finansowy akt o charakterze planistycznym. Kolegium w tym miejscu podnosi, że zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, kompetencją organu stanowiącego jest ustalenie budżetu i jego poszczególnych części. W myśl zaś art. 30 ust. 2 pkt 4 do zadań Burmistrza należy jego wykonywanie. Wobec powyższego ocena wykonania budżetu zasadza się na analizie budżetu jako aktu planistycznego z realizacją jego poszczególnych części. Dyskutując nad uchwałą w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego radni powinni sformułować uwagi, zastrzeżenia oraz zarzuty do nieprawidłowej ich zdaniem realizacji planu dochodów oraz wydatków, czego organ nadzoru w niniejszej sprawie nie dostrzega. W toku dyskusji nad raportem o stanie gminy oraz w punkcie podczas którego rozpatrywano sprawozdanie finansowe Gminy Chociwel, podnoszono niewielką ilość

działań inwestycyjnych realizowanych na terenie gminy. Burmistrz odniósł się do powyższego zarzutu wskazując, iż duża część zadań inwestycyjnych jest na etapie projektowania, planowania oraz pozyskiwania środków zewnętrznych. Co więcej, Komisja Rewizyjna we wniosku w sprawie udzielenia Burmistrzowi Chociwła absolutorium z wykonania budżetu wskazała, iż w trakcie roku budżetowego wykonano kilkanaście zadań inwestycyjnych, zaś kilka kolejnych jest w fazie planowania i projektowania. Tym samym ww. zarzut nie stanowi o prowadzeniu nieprawidłowej gospodarki finansowej przez organ wykonawczy. Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium nie dostrzega przesłanek natury formalnej do nieudzielenia Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu. W ocenie Kolegium organ stanowiący w toku dyskusji nad absolutorium, zwłaszcza w sytuacji podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium, zobowiązany jest przedstawić wszelkie uwagi pod kątem prowadzonej w minionym roku budżetowym gospodarki finansowej przez organ wykonawczy, wykazać iż nieprawidłowości spowodowane są działalnością zarządu, a także przedstawić konkluzję, z której wynika że nieudzielenie absolutorium dla organu wykonawczego za ubiegły rok budżetowy jest uzasadnione. Stanowisko organu nadzoru poparte jest poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Zdaniem WSA w Warszawie „Jeśli organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, iż - w związku z niewykonaniem zadań istotnych 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.” (WSA w Warszawie, sygn. III SA/Wa 2504/06). Podobnie w ocenie WSA we Wrocławiu absolutorium udziela się z tytułu wykonania budżetu. A więc nieudzielenie absolutorium powinno nastąpić z racji stwierdzenia niewykonania po stronie wydatków lub dochodów w całości lub w znacznej części. Inne przesłanki nie mogą stanowić podstawy nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium. Sąd ten wskazał również „Radni jednak nie wykazali, że budżet nie został zrealizowany po stronie zakładanych w nim wydatków bądź dochodów, co jedynie mogło skutkować nieudzieleniem absolutorium.” (WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2016 r., sygn. III SA/Wr 1132/16). Na powyższą ocenę nie ma wpływu dyskusja nad raportem o stanie gminy, o czym wskazują radne w przekazanym dnia 21 września 2020 r. stanowisku. Raport o stanie gminy, zgodnie z art. 28aa ust. 2 stanowi dokument obejmujący podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego. A zatem nie odnosi się stricte do wykonania budżetu, tj. zrealizowanych wartości dochodów, wydatków, przychodów oraz rozchodów. Co więcej z protokołu z sesji wynika, że w punkcie dotyczącym dyskusji nad raportem również nie podnoszono zarzutów dotyczących wykonania budżetu. Zarzuty dotyczące braku umowy na dostawę energii elektrycznej nie odnoszą się do realizacji przez Burmistrza budżetu. Ponadto, z zebranego materiału wynika, że kwestia ta stanowi element procedury wyjaśniającej między Gminą a dostawcą energii elektrycznej.

Kolegium Izby w pełni podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie (wyrok z dnia 26 października 2000 r. sygn. II

SA/Kr 1696/2000) w którym wskazał, iż kolegium regionalnej izby obrachunkowej, poddając badaniu nadzorcemu uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium, winno wyjść, 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 oraz stanowisko NSA Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, wyrażone w wyroku z dnia 2 października 2020 r. (sygn. akt SA/Wr 2250/2002 niepubl.), w którym Sąd podkreślił, iż decyzja w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium musi być skutkiem oceny wykonania budżetu. Stąd brak zastrzeżeń co do wykonania planu finansowego musi skutkować udzieleniem absolutorium zaś nieudzielenie absolutorium może wynikać jedynie z negatywnej oceny realizacji budżetu. W sytuacji, w której wykonanie budżetu Gminy nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium. W wyniku badania uchwały Kolegium Izby stwierdziło niedopełnienie materialnoprawnych przesłanek jej podjęcia.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

ZASTĘPCA PREZESA

Katarzyna Korkus

(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)