

Uchwała nr 110/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 października 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Legnickie Pole
nr XVIII.155.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium
dla Wójta Gminy Legnickie Pole 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 Legnickie Pole nr XVIII.155.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok — wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Legnickie Pole nr XVIII.155.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok wraz z uzasadnieniem, wyciągiem z protokołu nr XVIII.2020 z XVIII sesji Rady Gminy Legnickie Pole odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r. oraz notatką służbową Przewodniczącego Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 2 września 2020 roku.

Jako podstawę prawną badanej uchwały przyjęto 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.).

W § 1 badanej uchwały zawarto następującą regulację: „Po zapoznaniu się ze: 1) Sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu Gminy za 2019 rok, 2) Sprawozdaniem finansowym Gminy Legnickie Pole za 2019 rok, 3) Opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej, 4) Informacją o stanie mienia Gminy Legnickie Pole za 2019 rok, 5) Stanowiskiem (opinią) Komisji Rewizyjnej, Rada Gminy Legnickie Pole nie udziela Wójtowi Gminy Legnickie Pole absolutorium z wykonania budżetu Gminy za 2019 rok”.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy Legnickie Pole, Kolegium zapoznało się z:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XI/19/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Legnickie Pole sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Legnickie Pole za 2019 rok (opinia pozytywna),
- uchwałą Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole za rok 2019 wraz z opinią Komisji oraz protokołem z posiedzeń Komisji Rewizyjnej w dniach 24 i 26 czerwca 2020 r.,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr X/47/2020 z dnia 17 lipca 2020 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Legnickie Pole w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole za 2019 rok (opinia pozytywna z zastrzeżeniami),
- wyciągiem z protokołu nr XVIII.2020 z XVIII sesji Rady Gminy Legnickie Pole odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r.,
- notatką służbową Przewodniczącego Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 2 września 2020 r.,
- nagraniem sesji Rady Gminy Legnickie Pole z dnia 27 sierpnia 2020 r. — część I i II (dostępnym na stronie internetowej bip.legnickiepole.pl w zakładce: Rada Gminy i e-Sesja),

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr X/52/2020 z dnia 18 września 2020 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Legnickie Pole nr XVIII.155.2020 z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok (opinia negatywna).

Badana uchwała została podjęta z zachowaniem wymogów określonych w art. 28a ust. 2 u.s.g., następującym stosunkiem głosów: 9 za nieudzieleniem absolutorium, 6 przeciw, 0 wstrzymujących się.

Zgodnie z wyciągiem z protokołu nr XVIII.2020 z XVIII sesji Rady Gminy Legnickie Pole odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r. w porządku obrad zaplanowano między innymi punkt:

VI. Dyskusja i głosowanie w sprawie absolutorium, składający się z:

1. Projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej — Gminnej Przychodni Zdrowia w Legnickim Polu za rok 2019 — druk nr 170 (nagranie: część II 01:07:01 — 01:14:35).
2. Projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za rok 2019 — druk nr 168 (nagranie: część II 01:14:36 — 02:12:00).
3. Projektu uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Legnickie Pole za 2019 rok — druk nr 169 (nagranie: część II 02:12:00 — 02:17:40).

Jak wynika z nagrania sesji, podczas debaty nad absolutorium podniesiono następujące kwestie:

- niewykorzystania promesy na budowę żłobka na realizację zaplanowanego w budżecie zadania inwestycyjnego Budowa żłobka,
- niezyskania dotacji z WFOŚiGW na zakup samochodu dla OSP Legnickie Pole w kwocie 250.000,00 zł,
- niezrealizowania zadania inwestycyjnego Budowa zagrody edukacyjnej w Legnickim Polu (plan w rozdziale 92195 § 6050 w wysokości 200.000,00 zł),
- nierealizowania w 2019 r. budżetu obywatelskiego, co było związane ze stwierdzeniem przez Wojewodę Dolnośląskiego nieważności uchwały Rady Gminy Legnickie Pole nr V.46.2019 z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Legnickie Pole konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Legnickie Pole na rok 2019.

W trakcie debaty Wójt Gminy wskazał, że brak pozyskania środków z dotacji na samochód dla OSP wynikał ze zmiany przez Fundusz warunków naboru wniosków o dofinansowanie na rok 2019 w stosunku do lat poprzednich (zmiana beneficjenta z gmin na ochotnicze straże pożarne). Sekretarz Gminy wyjaśnił, że zadanie Budowa zagrody edukacyjnej w Legnickim Polu miało być realizowane w porozumieniu ze Stowarzyszeniem Legnickie Pole, które zrezygnowało z jego realizacji, o czym nie poinformowało Urzędu Gminy.

W trakcie debaty odczytano jedynie przykładowe niezrealizowane (lub zrealizowane w niewielkim stopniu) w 2019 r. zadania o łącznej wartości planowanych wydatków 674.500,00 zł, stanowiącej 5,26% planu wydatków majątkowych, tj.:

- Budowa i remont sieci wodnych i kanalizacyjnych na terenie Gminy Legnickie Pole (plan w rozdziale 01010 § 6050 w wysokości 100.000,00 zł, wykonanie 26.676,25 zł),
- Budowa chodnika wraz z kanalizacją deszczową w drodze powiatowej nr 2202D w Księginicach etap III (plan w rozdziale 60014 § 6050 w wysokości 269.000,00 zł, wykonanie 128.000,00 zł),
- Remont drogi gminnej nr 296/7 w miejscowości Taczalin (plan w rozdziale 60016 § 6050 w wysokości 25.000,00 zł, wykonanie 0,00 zł),
- Wykup gruntów pod przepompownie ścieków, odpłatne przejęcie działek, odszkodowania za przejęcia gruntów z przeznaczeniem na drogi, zakup nieruchomości (plan w rozdziale 70005 § 6060 w wysokości 80.500,00 zł, wykonanie 26.980,00 zł),
- Budowa zagrody edukacyjnej w Legnickim Polu „Powrót do przeszłości” (plan w rozdziale 92195 § 6050 w wysokości 200.000,00 zł, wykonanie 0,00 zł).

Dyskusja opierała się na argumentacji zawartej we wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole z odwoływaniem się do poszczególnych elementów opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr X/47/2020 z dnia 17 lipca 2020 r. w przedmiocie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Legnickie Pole (opinia pozytywna z zastrzeżeniami). Skład Orzekający wydając opinię co do wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazał, iż przedłożona przez Komisję Rewizyjną opinia nie wyjaśnia, czy organowi wykonawczemu można przypisać odpowiedzialność (winę) za działania lub zaniechania stanowiące przedmiot zarzutów opisanych w opinii Komisji. Wskazał również, że przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które jej zdaniem stały się podstawą wydania negatywnej opinii o wykonaniu budżetu, będą podlegać ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Gminy, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Wójta.

Po zakończeniu dyskusji Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za rok 2019. Rada Gminy stosunkiem głosów: 6 za, 9 przeciw, 0 wstrzymujących się nie podjęła uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za rok 2019. Kolegium wskazuje, że przyczyną niezatwierdzenia sprawozdania finansowego (niepodjęcia uchwały o jego zatwierdzeniu) może być — podlegające odpowiedzialności karnej — sporządzenie sprawozdania niezgodnie z przepisami lub zawarcie w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych.

W ocenie Kolegium Izby badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepis ten 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. 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.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13). Sformułowane przez Radę Gminy Legnickie Pole zarzuty powinny wiązać się z wykazaniem rozbieżności między uchwalonym a wykonanym budżetem oraz ustaleniem odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan.

W ocenie Kolegium Izby przebieg postępowania absolutoryjnego wykazuje, że nie podjęto próby wyjaśnienia okoliczności niepełnego wykonania zaplanowanych w budżecie na 2019 rok dochodów i wydatków oraz ustalenia stopnia zawinienia Wójta Gminy za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami (w szczególności wydatków majątkowych). Podczas dyskusji Rada nie dążyła do uzyskania informacji o przyczynach niewykonania zaplanowanych wydatków majątkowych. Wydatki majątkowe zaplanowane w budżecie 2019 r. w wysokości 12.831.006,11 zł zostały wykonane w kwocie 5.577.070,57 zł, stanowiącej 43,47% planu. W głównej mierze było to spowodowane niezrealizowaniem wydatków na łączną kwotę 5.649.226,81 zł (tj. 44,03% planu wydatków majątkowych) w rozdziałach:

- 60016 Drogi publiczne gminne — na zadanie Przebudowa drogi Bartoszków III etap (plan 2.517.233,00 zł, wykonanie 0 zł),
- 60018 Działalność Funduszu Dróg Samorządowych — na zadanie Przebudowa i Remont Dróg Gminnych (plan 5.507.014,00 zł, wykonanie 2.375.020,19 zł).

Z opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu gminy Legnickie Pole za 2019 rok wynika, że przy formułowaniu wniosku o nieudzielenie absolutorium Komisja nie brała pod uwagę tych wydatków. Wskazane podczas debaty nad absolutorium przykładowe zadania mają relatywnie niski udział w planowanych i wykonanych wydatkach.

Odnosząc się do niewykorzystania środków z promesy na budowę żłobka (w kwocie 2 mln zł) wskazać należy, że środki z promesy nie były planowane w dochodach budżetu 2019 r., natomiast wydatki majątkowe na budowę żłobka, zaplanowane pierwotnie w wysokości 500.000,00 zł (rozdział 85505 § 6050), zostały zmniejszone do wysokości 100.000,00 zł uchwałą Rady Gminy Legnickie Pole nr XII.115.2019 z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2019.

W odniesieniu do braku realizacji budżetu obywatelskiego należy zauważyć, iż w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet — z uwzględnieniem dokonanych w trakcie roku budżetowego zmian planu. Zgodnie z art. 5a ust. 5 u.s.g. utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe w gminach będących miastami na prawach powiatu. Zaplanowana w budżecie 2019 r. rezerwa celowa w kwocie 100.000 zł na realizację wskazanych wydatków została rozwiązana uchwałą Rady Gminy Legnickie Pole nr X.97.2019 z dnia 30 października 2019 r. w sprawie zmian w budżecie gminy na rok 2019 i przeznaczona na inne wydatki, w związku ze stwierdzeniem przez Wojewodę Dolnośląskiego nieważności uchwały Rady Gminy Legnickie Pole nr V.46.2019 z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie przeprowadzenia na terenie Gminy Legnickie Pole konsultacji społecznych dotyczących Budżetu Obywatelskiego Gminy Legnickie Pole na rok 2019. Budżet obywatelski w 2019 r. nie był realizowany i nie stanowił elementu wykonania budżetu Gminy Legnickie Pole. Zarzut braku realizacji budżetu obywatelskiego nie ma bezpośredniego związku z oceną wykonania uchwalanego przez Radę Gminy budżetu. Nierealizowanie budżetu obywatelskiego jest bowiem skutkiem przygotowania i podjęcia nieprawidłowej uchwały.

Z przebiegu sesji nie wynika również, aby w jej trakcie Rada zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym Gminy za 2019 rok, opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz informacją o stanie mienia Gminy. Z art. 20 ust. 1 u.s.g. wynika tymczasem, że rada gminy obraduje na sesjach, a zatem w trakcie sesji powinny zostać podjęte czynności polegające na zaznajomieniu się z ww. dokumentami przez radę, jako organ działający kolegialnie. Wysoki stopień sformalizowania aktu absolutoryjnego jest z jednej strony potwierdzeniem rangi tej instytucji w systemie finansów publicznych, z drugiej zaś strony dążeniem ustawodawcy do stworzenia zobiektywizowanych przesłanek oceny wykonania budżetu.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uznało, że podjęta przez Radę Gminy Legnickie Pole uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych przesłankach, i orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Legnickie Pole 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