

Uchwała Nr 98/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 10 lipca 2018 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Gminy Dzwola.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXI/227/2018 Rady Gminy Dzwola z dnia 20 czerwca 2018 roku w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Dzwola z tytułu wykonania budżetu gminy Dzwola za 2017 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 z późn. zm.).

U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, po zbadaniu doręczonej 28 czerwca 2018 r. uchwały Rady Gminy Dzwola w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Dzwola z tytułu wykonania budżetu gminy Dzwola za 2017 rok, stwierdziło, że została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Mocą kwestionowanej uchwały Rada Gminy Dzwola nie udzieliła Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2017 r. Przed podjęciem tej uchwały Rada Gminy zapoznała się ze:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za 2017 r.,
- 2) sprawozdaniem finansowym za 2017 r.,
- 3) opiniami Składu Orzekającego RIO w Lublinie z dnia 6 kwietnia 2018 r. o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy i z dnia 13 czerwca 2018 r. o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w sprawie udzielania absolutorium Wójtowi,
- 4) informacją o stanie mienia komunalnego,
- 5) stanowiskiem – uchwałą Komisji Rewizyjnej z dnia 11 czerwca 2018 r., która postanowiła pozytywnie zaopiniować wykonanie budżetu gminy za 2017 r. i wystąpić z wnioskiem do Rady Gminy o udzielenia absolutorium wójtowi z tytułu wykonania budżetu.

Z treści wyciągu z niezatwierdzonego protokołu z sesji wynika, że Rada Gminy Dzwola na sesji w dniu 20 czerwca 2018 r. rozpatrzyła i zatwierdziła sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2017 r. (12 głosów za przyjęciem uchwały, przy 3 głosach wstrzymujących się). Przed podjęciem uchwały w tym przedmiocie,

informację o wykonaniu budżetu przedstawiła skarbnik gminy. Przy okazji omawiania sprawozdania rocznego z wykonania budżetu za 2017 rok Rada przeprowadziła dyskusję, która przynajmniej w części dotyczyła wykonania niektórych zadań zaplanowanych w budżecie 2017 roku. Zgłaszane przy tym uwagi dotyczyły braku realizacji wymiany pokryć dachowych na remizach OSP w Krzemieniu Drugim i Zofiance Dolnej oraz budowy przepustu w Kocudzy Pierwszej. Z wypowiedzi wójta gminy będącej odpowiedzią na te uwagi wynika, że wymiana pokryć dachowych na remizach nie mogła być przeprowadzona ponieważ projekty, w ramach których zadania te miały być wykonane, nie uzyskały pozytywnej oceny instytucji, do której były składane wnioski o dofinansowanie ich realizacji. Natomiast budowa przepustu w Kocudzy Pierwszej, na które to zadanie została opracowana dokumentacja techniczna, nie została wykonana z uwagi na konieczność uregulowania stanu prawnego gruntu.

Ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Dzwola za 2017 r. (s. 13) wynika, że opracowana została dokumentacja budowy przepustu pod drogą gminną w Kocudzy Pierwszej, zaplanowana w dziale 600 Transport i Łączność, rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne. Z zestawienia realizacji wydatków inwestycyjnych za 2017 r. (s. 50 sprawozdania rocznego) nie wynika natomiast aby w dziale 600 rozdziale 60016 planowano wydatki na budowę tego przepustu.

Przed rozpatrzeniem punktu 10 porządku sesji, dotyczącego absolutorium dla Wójta Gminy, radni zapoznali się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Dzwola, sformułowanym w uchwale Nr 2/2018 w sprawie pozytywnego zaopiniowania wykonania budżetu Gminy Dzwola za 2017 rok i wystąpienia z wnioskiem o udzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Dzwola. Żaden z radnych nie zabrał głosu i nie zadał pytania, ani nie ustosunkował się do uchwały Komisji Rewizyjnej. Podejmując w kolejnym punkcie porządku obrad (pkt 9) uchwałę w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu jako całości (uchwała Nr XXXI/226/2018 - za przyjęciem było 12 głosów, wstrzymało się od głosu 3 radnych), radni także nie zgłaszali pytań czy wątpliwości. W wyniku przeprowadzonego głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium, w którym wzięło udział 15 radnych, za projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium głosowało 7 radnych, przeciw głosowało 8 radnych. W wyniku tego głosowania Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XXXI/227/2018 w sprawie nieudzielenia absolutorium wójtowi – i taki też tytuł winna mieć uchwała przekazana do RIO.

Odnosząc się do wyżej przedstawionego stanu faktycznego należy podkreślić, że ustawodawca wyraźnie postanowił w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym o przesłankach głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium. Z przepisu tego wynika wprost, że jedyną faktycznie i prawnie uzasadnioną podstawą udzielenia lub nieudzielenia absolutorium jest ocena wykonania budżetu. Zatem uchwała w sprawie absolutorium dla wójta musi być podejmowana na podstawie oceny wykonania budżetu lub jego części, a więc wykonania planu dochodów, planu wydatków, w tym inwestycji, planu przychodów, planu rozchodów i innych elementów uchwały budżetowej. Absolutorium jest elementem zamykającym gospodarkę budżetową gminy za miniony rok budżetowy.

W tej konkretnej sprawie, przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium, Rada Gminy odniosła się do wykonania budżetu, jedynie w zakresie braku realizacji wymiany pokryć dachowych na remizach OSP i budowy przepustu w Kocudzy Pierwszej, którego realizacja nie była zaplanowana w budżecie, ujęto w nim jedynie wydatki na opracowanie dokumentacji budowlanej.

W ocenie Kolegium RIO, brak realizacji zdania, które nie było zaplanowane w budżecie oraz niewykonanie pokryć dachowych na remizach OSP, które miało miejsce z usprawiedliwionych, niezawinionych przez wójta powodów nie mogą być podstawą do negatywnej oceny wykonania budżetu, jako przesłanki do nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy. Należy domniemywać w tej sytuacji, że instytucję absolutorium większość radnych uznała za przesłankę do oceny pracy wójta z innych przyczyn, niż budżetowe. Nieudzielenie absolutorium powinno być oparte na wykazaniu odpowiedzialności organu wykonawczego za podejmowane przez niego działania w zakresie realizacji budżetu skutkujące niewykonaniem lub niewłaściwym wykonaniem zadań w nim ujętych. Takiego dowodu w sprawie Rada nie przedstawiła.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa. Dokonując oceny wykonania budżetu, Rada Gminy winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Obowiązkiem organu stanowiącego jest rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan (wyrok NSA z 14 stycznia 2002 r. sygn. akt I SA/Po 1606/01 oraz wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12). Dlatego – w ocenie Kolegium RIO – kwestionowana uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Kolegium RIO w Lublinie informuje jednocześnie, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Dzwola – w terminie do 23 lipca 2018 r. – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienia bądź dodatkowe informacje mające istotne znaczenie dla sprawy.

24 lipca 2018 roku, o godz. 9:55 w siedzibie RIO w Lublinie, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w sentencji.

Przedstawiciel gminy ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Dzwola,
2. Wójt Gminy Dzwola.