



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w RZESZOWIE

35 - 064 Rzeszów, ul. Mickiewicza 10

tel.: 017/ 85 900 50, www.rzeszow.rio.gov.pl

J. Schneider
Podp.

U c h w a ł a Nr XXIII/ 1950 /2020

URZĄD GMINY JEDLICZE

z dnia 6 października 2020 r.

Wpłynęło, dn.

2020 -10- 09

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Rzeszowie

19302/10 G.10.20
Podpis

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego wobec uchwały Nr XXX/208/2020 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 r. - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

stwierdza nieważność przedmiotowej uchwały w całości.

Uzasadnienie

W dniu 7 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie wpłynęła uchwała Nr XXX/208/2020 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 r. Z kolei w dniu 17 września 2020 r. do RIO wpłynął Wyciąg z projektu protokołu Nr XXX/2020 sesji zwyczajnej Rady Miejskiej w Jedliczu przeprowadzonej w dniach 28, 29 sierpnia 2020 r. wraz z imiennymi wykazami głosowań radnych podpisany przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Jedliczu.

Z treści przedłożonej uchwały Rady Miejskiej w Jedliczu wynika, że po zapoznaniu się ze: 1. sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Jedlicze, 2. sprawozdaniem finansowym, 3. opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie o sprawozdaniu Burmistrza z wykonania budżetu za rok 2019, 4. informacją o stanie mienia komunalnego Gminy Jedlicze, 5. stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jedliczu – nie udziela się Burmistrzowi Gminy Jedlicze absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2019.

Rozpatrując powyższą uchwałę w trybie nadzoru Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 22 września 2020 roku uchwałą Nr XXII/1888/2020 wszczęło wobec tej uchwały postępowanie nadzorcze.

W trakcie postępowania wyjaśniającego ustalono następujący stan faktyczny:

Pismem z dnia 30 lipca skierowanym do Rady Miejskiej w Jedliczu Komisja Rewizyjna po zaopiniowaniu wykonania budżetu gminy za 2019 rok złożyła wniosek o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu gminy za 2019 r. Przedmiotowy wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą Nr 6/51/2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r. Skład Orzekający wcześniej pozytywnie z uwagami zaopiniował sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Jedlicze za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego uchwałą Nr 6/46/2020 z dnia 6 maja 2020 r.

Jak wynika z treści przedłożonego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie projektu protokołu z sesji odbytej w dniu 28 sierpnia 2020 r. kwestie związane z absolutorium były rozstrzygane w pkt 11 do 18 porządku obrad. Pierwszym punktem tej części sesji było rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Jedlicze za 2019 rok, które syntetycznie przedstawiła p.o. Kierownika Referatu Księgowości Budżetowej i zakończyło się brakiem uwag.

Następnie p.o. Kierownika Referatu Księgowości Budżetowej odczytała uchwałę nr 6/46/2020 z dnia 6 maja 2020 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w sprawie sprawozdania rocznego Burmistrza Gminy Jedlicze z wykonania budżetu gminy za 2019 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego. Również w tym punkcie radna – Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej odczytała opinię tej komisji w sprawie wykonania budżetu Gminy Jedlicze za 2019 rok. Punkt ten również zakończył się brakiem uwag.

Kolejnym punktem było rozpatrzenie sprawozdania finansowego Gminy Jedlicze za 2019 rok. Syntetycznie z treścią tego sprawozdania zapoznała p.o. Kierownika Referatu Księgowości Budżetowej. W tym punkcie też brak było uwag.

Dalej zajmowano się projektem uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Jedlicze za rok 2019 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 rok, z którym radnych zapoznała p.o. Kierownika Referatu Księgowości Budżetowej. Projekt został negatywnie zaopiniowany przez wszystkie stałe komisje rady i kolejny punkt z brakiem uwag. Z zapisów protokołu wynika, że w wyniku głosowania nie przyjęto uchwały głosami 1 – za, 12 – przeciw.

Następnie Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości zapoznał radnych z informacją o stanie mienia komunalnego. Ten punkt obrad zakończył się brakiem uwag.

W kolejnym punkcie obrad nastąpiło przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jedliczu w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok przez radną – Wiceprzewodniczącą Komisji Rewizyjnej przy braku uwag.

Następny punkt to zapoznanie się z treścią uchwały składu orzekającego RIO w Rzeszowie w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej w Jedliczu w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok. Opinię odczytała radna – Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej. Punkt zakończył się brakiem uwag.

Ostatnim punktem było przyjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 r.

Z projektem uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium zapoznał radnych Przewodniczący Rady Miejskiej w Jedliczu. Projekt ten został zaopiniowany pozytywnie przez wszystkie stałe komisje rady.

Po odczytaniu projektu Przewodniczący Rady otworzył dyskusję (jak wynika z nagrania sesji udostępnionego na BIP Gminy Jedlicze).

W tym miejscu głos zabrał Kierownik Referatu Inwestycji i Rozwoju, który odniósł się do zakresu rzeczowego inwestycji, który nie został zrealizowany. Odniósł się szczegółowo do poszczególnych zadań inwestycyjnych, które były przedmiotem uwag Komisji Rewizyjnej wynikających z wniosku teŹe w przedmiocie absolutorium:

Przebudowa sieci wodociągowej w celu zwiększenia ciśnienia w sieci w rejonie ul. Grabiny i Podlas; Budowa odcinka kanalizacji sanitarnej przy ul. Łukasiewicza; Wykup odcinków sieci kanalizacji sanitarnej na podstawie umów z mieszkańcami; Wykup gruntów pod budowę dróg i przepompowni w Dobieszynie; Przebudowa i rozbudowa budynku OSP Dobieszyn; Doposażenie oczyszczalni ścieków w miejscowości Jedlicze; Program poprawy czystości zlewni Wisłoki; Wsparcie energetyki rozproszonej wśród mieszkańców Gminy Jedlicze i Gminy Dukla; Poprawa jakości powietrza poprzez wymianę źródeł ciepła w domach prywatnych na terenie Gmin należących do Związku Gmin Dorzecza Wisłoki; Wykonanie pomieszczenia sanitarnego w Samorządowym Przedszkolu w Jedliczu Filia Potok; Budowa połączeń ciągów pieszych przy DK-28; Przebudowa drogi wewnętrznej zlokalizowanej na działce nr ewid. 173 w Porębach; Rewitalizacja obiektów i przestrzeni publicznej Gmin: Jedlicze, Miejsce Piastowe, Chorkówka i Korczyzna, zlokalizowanych na obszarze MOF Krosno; Przebudowa budynku zabytkowej oficyny i utworzenie „Centrum Aktywizacji i Integracji Społecznej w miejscowości Jaszczew”; Modernizacja pomieszczeń kuchni oraz sanitariatu w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Jaszczwi; Budowa odcinka sieci kanalizacji sanitarnej przy ul. 3 maja w m. Jedlicze.

W trakcie tych wyjaśnień Przewodniczący Rady najpierw prosił aby Pan Kierownik kończył wypowiedź, potem poinformował, iż przekroczył czas wypowiedzi, aż w końcu ograniczył czas wypowiedzi do 5 minut.

Po informacji o ograniczeniu czasu wypowiedzi głos zabrała Burmistrz Gminy Jedlicze, która powiedziała cyt. „iż pracownicy urzędu gminy, którzy przedstawiają teraz argumentację dementującą nieprawdziwe założenia, które były użyte we wniosku Komisji Rewizyjnej, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej i Państwo po raz kolejny torpedując przekazanie prawdziwych informacji (...), uniemożliwia to wykazanie pozostałym radnym po raz kolejny nieracjonalność argumentów, którymi się posługujecie. Część tych argumentów wynika z braku analizy, z powodu przyjęcia błędnych wniosków, bądź z koncentracji nie na całości realizacji budżetu, ale tylko niektórych fragmentów. W sytuacji kiedy chcemy wyjaśnić i pokazujemy Państwu właściwą interpretację blokuje Pan Przewodniczący głos pracownikom, którzy reprezentują burmistrza, co do którego będzie podejmowana uchwała o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium. (...) Proszę nie blokować przedstawienia faktów, analizy. Przyjęliście wskaźnik niewykonania budżetu, zadania, a okazuje się, że zadanie zostało zrealizowane w 100%. Nie tylko upada argument, że jest to niegospodarne działanie, niecelowe, ale wręcz przeciwnie jest to zrealizowanie całego zadania przy pozyskaniu oferty korzystnej poniżej kwoty zabezpieczonej w budżecie.”

W tym miejscu Przewodniczący Rady odpowiedział, że niczego nie blokuje; pracownicy oraz Pani Burmistrz mieli czas i mogli być na posiedzeniu Komisji zwłaszcza Rewizyjnej i to jest jego ostatnie słowo w tym czasie.

Następnie Radny Tomasz Lisowski zapytał, czy ktokolwiek z radnych zadał tym osobom pytania, że oni się do odpowiedzi garną.

Wystąpienie to zostało poparte przez Radnego Ryszarda Dziurę, który stwierdził, że jesteśmy w takim punkcie, że taka dyskusja jest bezcelowa i bezsensowna; to należało uczynić w pkt 13, czyli dot. Sprawozdania z wykonania budżetu, wtedy można było polemizować z tymi zagadnieniami.

Z protokołu wynika, że również Przewodniczący Rady Miejskiej informował, że na te sprawy był czas w punkcie dotyczącym wykonania budżetu.

Po tej wypowiedzi zabrała głos Sekretarz Gminy, która stwierdziła, że skoro Przewodniczący ogłasza dyskusję nad projektem uchwały, to każdy z kierowników chciał wyrazić stanowisko w tej sprawie.

Również inni pracownicy Urzędu, jak i Burmistrz wyjaśniali sprawy związane z wykonaniem poszczególnych zadań budżetu 2019 r., takich jak dotacje dla innych gmin, które są partnerami we wspólnie realizowanych projektach, które mają wpływ na wskaźnik realizacji wydatków majątkowych czy realizacji dochodów w dziale Leśnictwo, a także sprawę rozbudowy Szkoły Podstawowej w Dobieszynie. Z zapisów protokołu wynika, że odnoszono się też do kwestii nie związanych z wykonaniem budżetu gminy za 2019 rok, zarówno przez niektórych radnych, jak i Burmistrza czy pracowników Urzędu. W tej części z zapisów protokołu wynika, że podnoszono również sprawę związaną z posiedzeniami Komisji Rewizyjnej, prawidłowości i przebiegu czy możliwości wypowiedzania się co do zarzutów podnoszonych w stosunku do realizacji budżetu. Ostatecznie Przewodniczący Rady zamknął dyskusję i zarządził głosowanie, jeszcze raz odczytując projekt uchwały w sprawie absolutorium. Protokół zakończono zapisem, że podjęto uchwałę nr XXX/208/2020 głosami 13 – za, 1 – przeciw.

W dniu 5 października 2020 r. do RIO wpłynęły wyjaśnienia Radnych Rady Miejskiej złożone za pośrednictwem Przewodniczącego Rady Miejskiej do *Uchwały Nr XXII/1882/2020 z dnia 22 września 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w sprawie uwzględnienia odwołania Burmistrza Gminy Jedlicze – Jolanty Urbanik działającej przez Marcina Filipa – Zastępcę Burmistrza Gminy Jedlicze oraz uchwały Nr 6/52/2020 z dnia 21 września 2020 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w sprawie zaopiniowania uchwały Rady Miejskiej w Jedliczu o nieudzieleniu Burmistrzowi Gminy Jedlicze absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za rok 2019 – na posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 6.10.2020 r.*

Na podstawie tych wyjaśnień wniesiono o

- 1) uchylenie Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej Nr XXII/1882/2020 z dnia 22 września 2020 r.
- 2) nieuwzględnienie odwołania Burmistrza Gminy Jedlicze z dnia 4 września 2020 r. oraz
- 3) utrzymanie pozytywnej opinii do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jedliczu o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok pozytywnie zaopiniowanego Uchwałą Nr 6/51/2020 z dnia 20 sierpnia 2020 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, a zaskarżonej przez Burmistrza Gminy Jedlicze w odwołaniu z dnia 4 września 2020 r.

W tym miejscu Kolegium Izby stwierdza, że sprawa związana z opiniowaniem wniosku Komisji Rewizyjnej w przedmiocie absolutorium została zakończona na posiedzeniu Kolegium w dniu 22 września 2020 r. podjęciem uchwały w przedmiocie uwzględnienia odwołania Burmistrza Gminy Jedlicze od opinii Składu Orzekającego z dnia 20 sierpnia 2020 r., z przyczyn podanych w uzasadnieniu. Przedmiotowa uchwała Kolegium jest ostateczna.

Natomiast przedmiotem posiedzenia Kolegium w dniu 6.10 br. jest ocena zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Jedliczu Nr XXX/208/2020 z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 r. W tym zakresie przedłożone wyjaśnienia zawierają uwagi do Wyciągu z projektu protokołu XXX/2020 sesji zwyczajnej Rady Miejskiej w Jedliczu przeprowadzonej w dniach 28, 29 sierpnia 2020 r. w Sali narad Urzędu Gminy Jedlicze i odnoszą się do procedowania na sesji absolutorijnej.

W wyjaśnieniach podniesiono, że należy rozważyć czy tzw. „Wyciąg z projektu protokołu Nr XXX ...”, na którym opiera się wydanie negatywnej opinii Składu Orzekającego RIO w Rzeszowie w Uchwale Nr 6/52/2020 z dnia 21 września 2020 r., jak również dwie opinie Kolegium RIO w Rzeszowie na podstawie uchwał nr XXII/1888/2020 oraz nr XXII/1882/2020 – obie z 22 września 2020 r., można traktować jako wiarygodny i odzwierciedlający faktyczny przebieg sesji w dniu 28 i 29 sierpnia 2020 r. Nie została zachowana procedura sporządzenia protokołu wynikająca postanowień Statutu Gminy. Wyciąg z projektu protokołu przed wysłaniem do RIO nie został radnym przedłożony do zapoznania. Radni nie mieli możliwości zgłaszania do niego uwag. Zawarte w nim treści nie odpowiadają faktycznemu przebiegowi sesji, wypowiedzi radnych zostały w nim mocno okrojone oraz nie odzwierciedlają kwintesencji wypowiedzi, a wręcz zmieniają ich sens i wymowę. Na przykład pominięto stwierdzenia niekorzystne w stosunku do Pani Burmistrz wypowiedziane przez radnego Skwarę (zapis transmisji w godz. 7.14.45 do 7.29.25) oraz radnego Lisowskiego (zapis w g. 7.46.45 do 7.53.25). Co istotne „wyciąg z projektu protokołu” nie został zatwierdzony przez Radę Miejską w Jedliczu, a jedynie opatrzony podpisem Przewodniczącego RM na (jak go poinformowano) „potrzeby pilnej wysyłki” do RIO. Odnosząc się do procedowania na sesji absolutoryjnej wskazano, że w zatwierdzonym porządku obrad sesji znalazło się wiele punktów dotyczących wykonania budżetu za 2019 rok, sprawozdań finansowych i opinii Komisji Rewizyjnej oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej. Wszystkie punkty porządku obrad wiązały się ściśle z tematyką wykonania budżetu za 2019 rok w różnych ujęciach i aspektach. Dla przykładu wskazano godziny z transmisji sesji, w których dyskutowano o zadaniach zawartych w budżecie gminy na 2019 rok, które obejmują czas od g. 1.05 min sesji aż do g. 8.57 min sesji. Dyskusja nad wykonaniem budżetu za 2019 rok była faktycznie prowadzona nie tylko na posiedzeniu wszystkich stałych komisji Rady Miejskiej w Jedliczu w dniu 25 sierpnia 2020 r., ale również w trakcie sesji absolutoryjnej w dniu 28 sierpnia 2020 r. Poruszane tematy omawiane były na wcześniejszych sesjach, co potwierdzają wypowiedzi samych kierowników referatów w trakcie dyskusji w punkcie „Przyjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok”. Więc w ocenie radnych nie można twierdzić, że sesja absolutoryjna miała „niemy” charakter, a radni byli bierni nie mając argumentów do dyskusji. W dyskusji brali udział wszyscy radni obecni na sesji. Radni wskazują, że zadania, które zostały ujęte w Raporcie o stanie gminy za 2019 r., jak również zadania ujęte w uchwale budżetowej na 2019 rok to są niezmiennie te same zadania, więc dyskusja nad realizacją tych zadań, niezależnie od punktu porządku obrad, dotyczy tych samych spraw.

W dniu 6 października 2020 r. wpłynęło pismo z dnia 5 października 2020 r. znak: KB.3022.8.2020.BD zawierające obszernie ustosunkowanie się Burmistrza Gminy Jedlicze do uchwały Nr XXX/208/2020 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Jedlicze w związku ze wszczętym postępowaniem nadzorczym w sprawie przedmiotowej uchwały. Burmistrz m.in. podniosła, że Rada Miejska nie wykazała, że budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części z winy organu wykonawczego, nie dokonała kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w przyczyn, które miały wpływ na takie, a nie inne wykonanie budżetu, uniemożliwiła ustosunkowanie się Burmistrzowi Gminy Jedlicze oraz pracownikom Urzędu do wszystkich uwag sformułowanych przez Komisję Rewizyjną i radnych podczas XXX sesji zwyczajnej Rady Miejskiej w Jedliczu. Podkreśliła też, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres, dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolonia rady z całości kształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury

personalnej. W celu wykazania istotnego naruszenia m.in. art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przez Radę Miejską, Burmistrz szczegółowo odniosła się do Uwag sformułowanych przez Komisję Rewizyjną we wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi z dnia 30 lipca 2020 r., a także do przebiegu sesji absolutoryjnej.

W wyniku analizy powyższych materiałów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Z treści art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika natomiast, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, który podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią RIO o tym wniosku organ stanowiący ma obowiązek zapoznać się przed podjęciem uchwały w przedmiocie absolutorium w myśl postanowień art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z kolei z postanowień art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika nakaz podjęcia uchwały w sprawie absolutorium w określonym terminie i po zapoznaniu się z określonymi dokumentami: sprawozdaniem z wykonania budżetu j.s.t., sprawozdaniem finansowym, opinią regionalnej izby obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu, informacją o stanie mienia j.s.t. oraz stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Wskazać należy, że wniosek komisji rewizyjnej w przedmiocie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium ma walor niewiążącej radę propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji (wyrok NSA z dnia 2 lipca 2008 r. IIGSK 225/08).

Podkreślenia wymaga to, iż instytucja absolutorium stanowi podsumowanie wykonania budżetu i element zamykający gospodarkę finansową gminy. Jest środkiem służącym do kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego wyłącznie w zakresie wykonania budżetu za dany rok. Kontrola absolutoryjna musi być przeprowadzana prawidłowo, z uwzględnieniem merytorycznych przesłanek do oceny przez radę wykonania budżetu.

Uchwała budżetowa zatwierdza granicę dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą. W ten sposób organ stanowiący dokonuje autoryzacji przedłożonego jej preliminarza budżetowego, a wyznaczone przez ten organ granice cyfrowe budżetu stają się jednocześnie granicami prawnymi działalności organu wykonawczego. Różny jest przy tym charakter prawny planowanych w uchwalonym budżecie gminy kwot dochodów i kwot wydatków, które ma obowiązek realizować, wykonywać organ wykonawczy.

Ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. Zarząd gminy powinien zatem dążyć do osiągnięcia planowanej wielkości dochodów, lecz osiągnąwszy ten pułap, może go przekroczyć bez zgody rady gminy. Przekroczenie planowanej wielkości dochodów budżetowych nie wymaga żadnych zmian proceduralnych budżetu ani też żadnych szczególnych upoważnień. Podobnie ma się rzecz w przypadku nieosiągnięcia planowanej wielkości dochodów budżetowych, co również nie wymaga zmian proceduralnych budżetu. Niewykonanie zadań budżetowych w zakresie planowanych dochodów może być spowodowane czynnikami zewnętrznymi, na które zarząd gminy nie ma większego wpływu: nieprecyzyjnym i wadliwym określeniem wysokości i rodzajów dochodów w uchwalonym przez radę

budżecie; ulgami i zwolnieniami podatkowymi podejmowanymi przez organy państwowe; zmniejszeniem subwencji ogólnej i dotacji celowej na skutek zmian w ustawie budżetowej; pojawieniem się procesów gospodarczych, na które organy gminy nie mają większego wpływu; pojawieniem się na obszarze gminy szeregu klęsk żywiołowych dotykających podatników.

Planowane przez radę gminy kwoty wydatków budżetowych są natomiast wielkościami maksymalnymi (górnymi granicami) nakładów na poszczególne cele i mają one inne znaczenie prawne niż dochody budżetowe. Kwoty wydatków budżetowych są bowiem wiążące dla zarządu gminy, gdyż może on wydatkować środki pieniężne tylko na cele określone w uchwale budżetowej przez radę gminy i najwyżej do granic pieniężnych tam określonych. Wydatki budżetowe są zatem wiążące dla zarządu gminy jako wykonawcy budżetu, gdyż wyznaczają granice jego legalnego zachowania się; wyznaczają zakaz wydatkowania kwot wyższych od ustalonych w budżecie, chyba że zostanie uruchomiona specjalna procedura dokonania tych zmian.

Limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Zarząd gminy ma bowiem prawo i obowiązek kierowania się oprócz kryteriów legalnych, również zasadami gospodarczymi, celowościowymi czy też oszczędnościowymi. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r., I SA/Po 624/98, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 1531/17).

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt odpowiada za prawidłową gospodarkę finansami gminnymi. Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje kryteriów prawidłowej gospodarki finansami komunalnymi. Przyjąć należy w świetle przepisu art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, że prawidłową jest gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna. Wójt/burmistrz odpowiada zatem za zgodne z prawem, oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie środków planowanych w budżecie na poszczególne zadania, nie zaś za osiągnięcie równości pomiędzy planowanymi i wykonanymi kwotami dochodów i wydatków budżetowych.

Z analizy szerokiego orzecznictwa sądowo-administracyjnego w zakresie absolutorium wynikają zasadnicze przesłanki niezbędne do uznania uchwały w przedmiocie absolutorium za zgodną z prawem (wyroki: NSA z 12 marca 2015 r. II GSK 231/14, WSA z 18 listopada 2016 r. I SA/Lu 874/16, WSA z 8 maja 2018 r. V SA/Wa 1531/17). W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków oraz 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. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutorijnej. Organ stanowiący dokonując oceny wykonania budżetu powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych elementach czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego.

Zatem nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa. Brak wykazania i uzasadnienia przez organ stanowiący, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy określonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków

i to z winy organu wykonawczego, skutkuje niemożliwością podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

Mając powyższe na względzie uznać należy, że uchwała Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 28 sierpnia 2020 r., w której nie udziela się Burmistrzowi Gminy Jedlicze absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za rok 2019 podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wprawdzie nieudzielenie absolutorium poprzedzone było spełnieniem warunków formalnych wymaganych przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla Burmistrza określonych przepisami art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a także rozpatrywaniem sprawozdania z wykonania budżetu i zapoznania się z opinią RIO w przedmiocie wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium, niemniej jednak brak uzasadnienia podjęcia takiej a nie innej decyzji przez Radę Miejską powoduje, że nie można ustalić zasadniczego motywu nieudzielenia absolutorium, jakim jest ocena wykonania budżetu.

Odpowiedzi na pytanie jakimi względami kierowali się radni podczas głosowania nad uchwałą o nieudzieleniu absolutorium nie daje ani uchwała Rady Miejskiej, która w swej treści ogranicza się do stwierdzenia w §1, że nie udziela się Burmistrzowi Gminy Jedlicze absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za rok 2019 ani też nie można jej udzielić na podstawie treści projektu protokołu sesji Rady Miejskiej, na której podjęto przedmiotową uchwałę (pkt 11-18 porządku obrad).

Stwierdzić należy, że w istocie Rada Miejska w Jedliczu w przedmiocie kontroli wykonania budżetu była bierna, brak było dyskusji, do której Przewodniczący Rady nawet nie zachęcał. Wyjaśnień w kwestiach związanych z wykonaniem budżetu udzielali Burmistrz i pracownicy urzędu, ale ze strony organu stanowiącego nie było nawet próby merytorycznego odniesienia się do złożonych wyjaśnień. Przewodniczący i niektórzy Radni uznali, że na te kwestie był czas czy to na posiedzeniach Komisji Rewizyjnej czy podczas rozpatrywania Sprawozdania z wykonania budżetu. Nie sposób zgodzić się z takim stanowiskiem, to właśnie w punkcie porządku obrad „przyjęcie uchwały w sprawie absolutorium ...” powinna nastąpić kompleksowa ocena wykonania budżetu za rok poprzedni, dyskusja w tej części ma zasadnicze znaczenie, gdyż poza wnioskiem komisji rewizyjnej, który ma znaczenie pomocnicze, przepisy prawa nie przewidują innego sposobu oceny wykonania budżetu.

W ocenie Kolegium Rada Miejska w Jedliczu w przedmiotowej sprawie nie dokonała kompleksowej oceny wykonania budżetu, a więc nie odniosła się do budżetu jako całości, nie wykazała jaki jest stan realizacji dochodów i wydatków, a także czy i jakie występują rozbieżności w tym zakresie. Obowiązkiem organu stanowiącego jest także rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan, z czym również nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Rada Miejska nie może być w tym zakresie „niema”, z protokołu sesji (w części dotyczącej przyjęcia uchwały w sprawie absolutorium) nie wynika aby rada roztrząsała legalność i prawidłowość wykonania budżetu (wyrok NSA z 7.11.1996 r. ISA/Po 1091/96). Odmowa udzielenia absolutorium stanowi negatywną ocenę wykonania budżetu przez organ wykonawczy pod względem zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności (ekonomiczności), zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, i to należało wykazać i uzasadnić.

Zarzut podniesiony przez Radnych w wyjaśnieniach z 5.10.2020 r., że Rada zajmowała się oceną wykonania budżetu za 2019 r. i wyrażała to w dyskusji, w której brali udział wszyscy radni, jest chybiony. Wskazane przykładowo godziny z transmisji sesji, w których dyskutowano o zadaniach zawartych w budżecie gminy na 2019 r. dotyczą debaty nad raportem o stanie gminy i wotum zaufania.

W świetle art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym organ wykonawczy co roku do dnia 31 maja przedstawia organowi stanowiącemu raport o stanie gminy. Raport obejmuje podsumowanie działalności organu wykonawczego w roku poprzednim, w szczególności polityk, programów i strategii, uchwał rady i budżetu obywatelskiego. Raport ten rada gminy rozpatruje podczas sesji, na której podejmowana jest uchwała organu stanowiącego w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Raport rozpatrywany jest w pierwszej kolejności, a nad przedstawionym raportem przeprowadza się debatę. Po zakończeniu debaty nad raportem organ stanowiący przeprowadza głosowanie na udzielenie organu wykonawczego wotum zaufania. Ocena zgodności z prawem podjętej uchwały w tym zakresie należy do właściwości wojewody.

Zatem raport o stanie gminy wraz z wotum zaufania i absolutorium do odrębne instytucje i choć powiązane w pewnym stopniu ze sobą proceduralnie, to są to instytucje oceniające inne płaszczyzny działalności organu wykonawczego w roku poprzednim. Absolutorium więc nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związana bezpośrednio z wykonaniem budżetu.

W tym miejscu należy jeszcze odnieść się do kwestii „Wyciągu z projektu protokołu ...”, którego w ocenie Radnych raczej nie można traktować jako wiarygodny i odzwierciedlający faktyczny przebieg sesji, a co istotne nie został on zatwierdzony przez Radę. Problemem bazowania na nie zatwierdzonym protokole z sesji absolutoryjnej, który służył organowi nadzoru do oceny zgodności z prawem uchwały w przedmiocie absolutorium zajmował się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r. sygn. akt I SA/Lu 874/16. Sąd stwierdził: To, że Kolegium RIO oparło się na niezatwierdzonym protokole z sesji absolutoryjnej, przekazany mu przez Wójta Gminy wynika z faktu, że do dnia wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, rada gminy tego protokołu nie zatwierdziła, natomiast Kolegium RIO w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, było zobligowane do dokonania czynności nadzorczych w nieprzekraczalnym terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały. Zauważyć należy, że gdyby zasadą było, iż organ nadzoru może brać pod uwagę jedynie dokument zatwierdzony, stworzyłoby w praktyce okazje do blokowania kontroli RIO nad uchwałami dotyczącymi absolutorium, które mają przecież daleko idące skutki. Nieudzielenie bowiem Wójtowi absolutorium skutkuje jego odwołaniem. W ten sposób rady gmin mogłyby doprowadzać do zmiany osób, będących organami wykonawczymi gminy, nie ze względów merytorycznych związanych z oceną wykonania budżetu, tylko z zupełnie innych względów.

Podkreślić należy, że wyciąg z projektu protokołu w części dotyczącej pkt 11-18 porządku obrad odpowiada w swej treści przebiegowi sesji wynikającemu z nagrania sesji Nr XXX/2020 dostępnego na BIP Gminy Jedlicze.

Jednocześnie Kolegium wyjaśnia, że przedmiotowy projekt protokołu nie był brany pod uwagę przy podejmowaniu uchwały Kolegium z 22.09 dotyczącej uwzględnienia odwołania od uchwały Składu Orzekającego w przedmiocie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium, wbrew twierdzeniom Radnych wynikających z powyższych wyjaśnień.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że Rada Miejska w Jedliczu podjęła uchwałę w przedmiocie absolutorium bez podania przyczyn odmowy udzielenia Burmistrzowi absolutorium z tytułu realizacji budżetu za 2019 rok. Zatem została ona podjęta przez Radę Miejską w Jedliczu z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika *wyłączna* kompetencja organu stanowiącego do udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium *wyłącznie* z tytułu wykonania budżetu. Tym samym

Rada Miejska w Jedliczu naruszyła zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.



PREZES
dr Zbigniew Z. WÓJCIK