

Uchwała nr 101/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Niechlów nr XI/82/2019
z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie udzielenia Zastępcy Wójta Gminy Niechlów
absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2018 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Niechlów nr XI/82/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie udzielenia Zastępcy Wójta Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2018 rok — wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 271 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869).

Uzasadnienie

W dniu 8 lipca 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Gminy Niechlów nr XI/82/2019 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie udzielenia Zastępcy Wójta Gminy Niechlów absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2018 rok.

Jako podstawę prawną badanej uchwały przyjęto art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) — 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) — zwanej dalej „u.f.p.”.

Z treści badanej uchwały wynika, że Rada Gminy Niechlów, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2018 rok, sprawozdaniem finansowym za 2018 rok, „opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Niechlów za 2018 rok”, „opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów w sprawie udzielenia absolutorium Zastępcy Wójta Gminy Niechlów”, informacją o stanie mienia Gminy Niechlów, stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niechlów, udzieliła Zastępcy Wójta Gminy Niechlów Michałowi Tomaszowi Frąckowiakowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Niechlów za rok 2018.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 271 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 2 u.f.p. Uchwałą tą został bowiem objęty niewłaściwy podmiot.

Z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. wynika, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi natomiast, że do zadań wójta należy wykonywanie budżetu. Przepisy te korespondują z treścią art. 271 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu. W myśl art. 2 pkt 2 u.f.p. ilekroć w ustawie jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego, rozumie się przez to również wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Powołane regulacje przesądzą o zakresie przedmiotowym i podmiotowym instytucji absolutorium. Wynika z nich jednoznacznie, że w przypadku gminy absolutorium jest udzielane przez radę gminy, z tytułu wykonania budżetu, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Dokonywana w ramach absolutorium ocena może zatem dotyczyć jedynie wykonania budżetu i odnosić się do podejmowanej w tym zakresie działalności wójta.

Ani powołane przepisy, ani żaden inny przepis ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych nie przewiduje wprost procedury udzielania absolutorium zastępcy wójta (ani osobie wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów). Brak jest również regulacji, że przepisy dotyczące absolutorium dla wójta stosuje się odpowiednio do jego zastępcy (lub osoby wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów), który przejął zadania i kompetencje wójta w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej jedną z okoliczności wskazanych w art. 28g ust. 1 u.s.g.

Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wywodząca się z tego przepisu zasada legalizmu zakazuje domniemywania kompetencji organów władzy publicznej i nakazuje, by wszelkie działania oparte były na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04).

Podkreślenia wymaga, że procedurą absolutoryjną objęty jest wójt jako organ wykonujący budżet. 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 (wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13). W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady nad organem wykonawczym (wyroki WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06, z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05 i z dnia 12 listopada 2007 r. sygn. akt V SA/Wa 2258/07).

Rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie absolutorium spełnia funkcje kontrolne wobec wójta jako organu wykonawczego (postanowienie NSA z dnia 10 stycznia 2018 r. sygn. akt II GSK 4237/17). Decyzja absolutoryjna podejmowana jest zatem w stosunku do wójta jako organu wykonawczego in abstracto, a nie w stosunku do piastuna funkcji wójta.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowi, że do zadań wójta należy wykonywanie budżetu. W sytuacji gdy zadania i kompetencje organu wykonawczego — z mocy prawa lub w drodze aktu indywidualnego — wykonuje inna osoba, należy traktować podejmowane przez nią działania jako czynności organu wykonawczego. Realizowane przez nią kompetencje są bowiem zawsze kompetencjami organu, a nie jego piastuna.

Z tych względów nie jest możliwe stosowanie instytucji absolutorium do zastępcy wójta (ani osoby wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów), który zastępuje długotrwale nieobecny wójt gminy. Istotą absolutorium jest bowiem ocena wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego przez jej organ wykonawczy.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Niechlów 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