

Uchwała Nr 165/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 19 lipca 2016 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Gminy Niedzwica Duża.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 i 5 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) i 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 (Kolegium RIO)

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII/137/16 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedzwica Duża za 2015 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

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

Kolegium RIO, po zbadaniu doręczonej 5 lipca 2016 r. uchwały Rady Gminy Niedzwica Duża, o której mowa w sentencji, uznało, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Nadzorowaną uchwałą Rada Gminy Niedzwica Duża nie udzieliła Wójtowi Gminy Niedzwica Duża absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok. W ocenie Kolegium RIO w Lublinie, przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza podany w sentencji przepis prawa.

Kolegium RIO dokonało analizy i oceny treści uchwały Rady Gminy Niedzwica Duża w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedzwica Duża za 2015 rok, w której nie udziela się Wójtowi Gminy Niedzwica Duża absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok oraz przebiegu sesji absolutoryjnej Rady Gminy Niedzwica Duża – rzutujących na zgodność z prawem nadzorowanej uchwały – biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- 1) treść uchwały Nr XVIII/137/16 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedzwica Duża za 2015 rok,
- 2) wyciąg z niezatwierdzonego protokołu z XVIII sesji Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. – przekazanego przez Przewodniczącego Rady Gminy Niedzwica Duża,
- 3) wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 9 czerwca 2016 r., wraz uzasadnieniem, o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedzwica Duża za 2015 rok,
- 4) uchwałę budżetową na 2015 rok wraz z uchwałami zmieniającymi budżet gminy, podejmowanymi przez Radę Gminy Niedzwica Duża w trakcie 2015 roku,
- 5) sprawozdanie Wójta Gminy Niedzwica Duża z wykonania budżetu gminy za 2015 r.,
- 6) sprawozdania statystyczne z wykonania budżetu roku 2015,
- 7) uwagi przedstawione przez Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń RIO w Lublinie w zakresie wykonania budżetu gminy Niedzwica Duża za 2015 r.,

- 8) pozytywną opinię Składu Orzekającego RIO o sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- 9) pozytywną opinię Składu Orzekającego RIO o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedzwica Duża zostało poprzedzone wystąpieniem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Niedzwica Duża z wnioskiem do Rady Gminy Niedzwica Duża o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Niedzwica Duża z tytułu wykonania budżetu gminy za 2015 rok, a Rada 28 czerwca podjęła uchwałę, w której nie udziela absolutorium wójtowi z tego tytułu. Rada zapoznała się z wymaganymi przez art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) dokumentami dotyczącymi gminy Niedzwica Duża, tj.:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) pozytywną opinią regionalnej izby obrachunkowej, o wykonaniu budżetu;
- 4) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) wnioskiem komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium,
- 6) pozytywną opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie wniosku komisji rewizyjnej.

Głosowanie w sprawie absolutorium zostało poprzedzone:

- 1) rozpatrzeniem i zatwierdzeniem sprawozdania z wykonania budżetu za 205 rok oraz sprawozdania finansowego,
- 2) dyskusją absolutorijną, dotyczącą wykonania budżetu 2015 roku.

Uchwała została podjęta w sposób wymagany przez art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem, uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. W przedmiotowej sprawie za nieudzieleniem absolutorium głosowało 11 radnych, za udzieleniem absolutorium głosowało 2 radnych, a jeden radny wstrzymał się od głosu. Powyższe głosowanie, przy 15 osobowym ustawowym składzie rady, zostało więc przeprowadzone prawidłowo, a uchwała w przedmiocie nieudzielenia absolutorium uzyskała wymaganą prawem większość.

Wobec powyższych ustaleń można stwierdzić, że postępowanie absolutoryjne miało prawidłowy przebieg.

Jednakże, zdaniem Kolegium RIO, nadzorowana uchwała w przedmiocie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Niedzwica Duża została oparta na wadliwych przesłankach materialno-prawnych. Pozostaje to w istotnej sprzeczności z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o z dnia 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446).

Zgodnie z tym przepisem 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. Absolutorium powinno być udzielane (albo nieudzielane) z tytułu wykonania budżetu. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada gminy powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Przy rozpatrywaniu sprawy absolutorium rada powinna ocenić prawidłowość wykonania dochodów i wydatków budżetu oraz przychodów i rozchodów w stosunku do uchwalonych przez nią wielkości planu finansowego gminy w postaci uchwały budżetowej, a także wykonanie zadań zaplanowanych w budżecie. Wprawdzie Rada Gminy Niedzwica Duża dokonała analizy i oceny tych zagadnień, jednakże nieudzielenie absolutorium oparto jedynie na kilku – w ocenie Rady – wadliwych działaniach wójta, ale i w tych przypadkach na sesji nie padały zarzuty odstępstwa, w wykonaniu tych działań przez wójta, od złożenia budżetu uchwalonego przez radę gminy.

Owe zarzuty rozpatrywane przez Radę Gminy Niedzwica Duża, dotyczyły następujących spraw:

- 1) zawarcia niekorzystnej dla gminy ugody z firmą realizującą zadania na rzecz gminy – bez wykorzystania możliwych ścieżek prawnych dochodzenia większej kwoty od tej firmy na drodze sądowej,
- 2) nienaliczenie kar umownych dla biura projektów,
- 3) nieuzasadnione koszty modernizacji mostu w miejscowości Radawczyk.

Jednocześnie z protokołu z sesji nie wynika, aby Rada Gminy podała jakie kwoty wydatków zostały z powyższych powodów wadliwie dokonane z budżetu przez organ wykonawczy gminy i jaką miały one relację do całości dokonanych wydatków gminy.

Ponadto jednym z zarzutów omawianych na sesji absolutoryjnej przed udzieleniem absolutorium był brak właściwego nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez wójta nad spółką komunalną "Nałęcz", co w konsekwencji doprowadziło do przekazania spółce dotacji w kwocie 370.000 zł. W tym zakresie Kolegium RIO zwraca uwagę, że zaplanowanie większości środków finansowych, które posłużyły do dokapitalizowania tej spółki (zwiększenie wydatków budżetowych w dziale 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90095 Pozostała działalność o kwotę 300.000 zł) odbyło się na mocy uchwały Nr VI/34/15 z Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej gminy na 2015 rok. Udzielenia przeważającej kwoty dotacji (dopłaty) dokonano za zgodą Rady Gminy (ze sprawozdania z wykonania budżetu – str. 19 – wynika, że z ww. podziałki klasyfikacji budżetowej dopłaty do spółki "Nałęcz" stanowiły kwotę 243.870,74 zł). Zdaniem Kolegium RIO nie można wójta negatywnie oceniać za to, że wykonał dyspozycję rady gminy.

Powyższe stanowisko – zasadności oceniania wykonania budżetu poprzez jego całościowe wykonanie, a nie jedynie poprzez wykonanie nielicznych jego elementów – prezentowane jest również w orzecznictwie. Kontrola absolutoryjna musi być przeprowadzana prawidłowo, z uwzględnieniem merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny przez Radę wykonania budżetu. Radni przy ocenie wykonania budżetu nie mogą koncentrować się na niektórych wydatkach, nie rozważając, jaki był ich wpływ na wielkość rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu, jako całości a nie koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Obowiązkiem organu stanowiącego jest także rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym (zobacz wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13, *LEX nr 1426536* utrzymany w mocy przez wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 231/14, *LEX nr 1774941*).

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że przed podjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Rada Gminy Niedzwica Duża rozpatrzyła i zatwierdziła sprawozdanie z wykonania budżetu jako całości (uchwała Nr XVIII/136/16), a następnie z tego samego tytułu nie udziela absolutorium wójtowi. Rada nie udokumentowała, w trakcie sesji absolutoryjnej, przyczyn zatwierdzenia sprawozdania z jednoczesnym nieudzieleniem absolutorium – wszak obie uchwały opierają się na tej samej przesłance: prawidłowości, gospodarności, celowości wykonania budżetu.

Rada Gminy Niedzwica Duża nie powinna była brać pod uwagę kilku argumentów Komisji Rewizyjnej zawartych we wniosku o nieudzielenie absolutorium, ponieważ nie są one związane z finansowym wykonywaniem budżetu gminy Niedzwica Duża za 2015, przeczy to bowiem zasadzie wywodzącej się z art. 18 ust 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Relacja z przebiegu sesji absolutoryjnej dowodzi, że Rada Gminy Niedzwica Duża nie dochowała tej zasady. W ramach rozpatrywania wykonywania budżetu i dyskusji absolutoryjnej podnoszone i oceniane przez radnych były kwestie reformy oświaty w gminie oraz brak współpracy Wójta z Radą Gminy. Zarzuty te nie mają natury finansowej i nie powinny być kryterium oceny wójta

przy udzielaniu absolutorium. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że absolutorium, nazywane inaczej skwitowaniem lub rozliczeniem, to akt uznający za prawidłową działalność finansową organu, któremu absolutorium jest udzielane, na podstawie przedłożonego sprawozdania. Udzielenie absolutorium oznacza więc aprobatę organu stanowiącego dla działań organu wykonawczego i uznanie, że plan w postaci budżetu uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego został należycie wykonany. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08, *LEX nr 514991*). Oznacza to, że dokonując oceny wykonania budżetu, rada gminy nie powinna koncentrować się na kwestiach z nim niezwiązanych, jak uczyniła to Rada Gminy Niedzwica Duża. Ocena rady nie dotyczyła odstępstw w wykonaniu budżetu od założeń uchwały budżetowej uchwalonej przez radę gminy. Wprawdzie pewne działania wójta mogą być negatywnie oceniane przez radę gminy, ma ona do tego prawo jako organ kontrolny wójta, jednakże nie każde działanie wójta może być przedmiotem oceniania w ramach udzielania absolutorium.

W cytowanym powyżej wyroku NSA, sąd stwierdza: "Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniem prawidłowości wykonania budżetu gminy. RIO, jako organ nadzoru jest uprawniony do oceny zgodności uchwały z prawem i w razie stwierdzenia naruszenia prawa może tę uchwałę unieważnić."

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, wszczęcie postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XVIII/137/16 Rady Gminy Niedzwica Duża z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Niedzwica Duża za 2015 rok, w której nie udziela się Wójtowi Gminy Niedzwica Duża absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok - należy uznać za uzasadnione.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Niedzwica Duża, w terminie do 1 sierpnia 2016 r., może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie, bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy.

2 sierpnia 2016 r., o godz. 10:45 w siedzibie RIO w Lublinie, w sali posiedzeń Kolegium RIO, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Niedzwica Duża. Upoważniony przedstawiciel Gminy ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Niedzwica Duża,
2. Wójt Gminy Niedzwica Duża.