

UCHWAŁA Nr 20.254.2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 5 sierpnia 2014 roku

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr 236/XXXVII/2014 Rady Gminy Załuski z dnia 30 czerwca 2014 roku w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 1113 z późn. zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności Uchwały Nr 236/XXXVII/2014 Rady Gminy Załuski z dnia 30 czerwca 2014 roku w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok z powodu istotnego naruszenia prawa, tj. art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.).

§ 2

Od niniejszej uchwały Gminie Załuski przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

UZASADNIENIE

W dniu 7 lipca 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła Uchwała Nr 236/XXXVII/2014 Rady Gminy Załuski z dnia 30 czerwca 2014 roku w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok. Wraz z uchwałą przedłożony został wyciąg z protokołu Nr 6/2014 z XXXVII sesji Rady Gminy Załuski odbytej w dniu 30 czerwca 2014r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych Przewodniczący Rady Gminy i Wójt Gminy, pismem z dnia 29.07.2014r. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, zostali zawiadomieni o prawie uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium w dniu 5 sierpnia 2014r., na którym będzie rozpatrywana ta uchwała. W posiedzeniu Kolegium uczestniczył Wójt Gminy z dwoma pracownikami Urzędu Gminy w Załuskach

(Sekretarzem Gminy i Prawnikiem), natomiast Rada Gminy nie skorzystała z możliwości uczestniczenia swojego przedstawiciela.

Z protokołu sesji absolutoryjnej wynika, że badana uchwała została podjęta 8 głosami „za” przy 6 głosach „przeciw”, wobec obecności 14 Radnych (na ustawowy skład Rady liczący 15 radnych). Podjęcie uchwały było poprzedzone uchwałą Nr 235/XXXVII/2014 z dnia 30 czerwca 2014r. Rady Gminy Załuski, która nie zatwierdziła sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2013 rok.

Aczkolwiek uchwała Rady Gminy została podjęta z zachowaniem generalnych norm proceduralnych, to jednakże w wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło niedopełnienie materialno-prawnych przesłanek jej podjęcia, co należy uznać, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały rozstrzygającej o nieudzieleniu absolutorium przy braku podstaw merytorycznych.

Badaniu nadzorcemu dokonywanemu przez Kolegium RIO podlega nie tylko tryb, w jakim uchwała została podjęta, ale także przesłanki materialne jej uchylecia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006r., sygn. Akt III SA/Wa 3368/05; wyrok WSA w Gdańsku z 25 października 2010r., sygn. Akt I SA/Gd 782/10).

W zakresie niedopełnienia przez Radę Gminy materialnych przesłanek w podjęciu decyzji o nieudzieleniu absolutorium, Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

W trakcie procedury poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Gminy Załuski, Uchwałą Nr Ci.106.2014 z dnia 3 kwietnia 2014r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie – zwanej dalej „RIO”, na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych [dalej u.r.i.o.], wydał pozytywną opinię o przedłożonym przez Wójta Gminy Załuski sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 rok.

Uchwałą nr 1/2014 Komisja Rewizyjna Rady Gminy Załuski z dnia 11 czerwca 2014r. wydała negatywną opinię o wykonaniu budżetu gminy za 2013r. i wystąpiła do Rady Gminy z wnioskiem o nieudzielenie Wójtowi Gminy Załuski absolutorium z tytułu niewykonania budżetu za 2013r.

W uzasadnieniu tej uchwały Komisja Rewizyjna wskazała na następujące nieprawidłowości przy wykonywaniu budżetu:

- „1. Niewykonanie uchwały dotyczącej drogi w miejscowości Złotopolice, co skutkowało zwrotem dotacji 60.000 zł do Urzędu Marszałkowskiego.
2. Niedokonanie wpłat przez Wójta Gminy za dojazdy samochodem służbowym z miejsca zamieszkania do pracy oraz z pracy do miejsca zamieszkania zgodnych z zarządzeniem wewnętrznym Wójta Gminy Załuski 120.64.2011 z dnia 27 grudnia 2011 roku. Stwierdzono również brak kart drogowych.
3. Niecelowy podział działki w miejscowości Wilamy, co skutkowało wydatkami poniesionymi w związku z podziałem i obniżeniem wartości działki, ponieważ jedna z działek została podzielona bez dojazdu. Istnieje podejrzenie, że działka została podzielona na zlecenie i wprowadzenie Rady Gminy w błąd przedstawiając nieprawdziwe dane na komisjach i sesji.
4. Wydatki jakie zostały poniesione na remont oczyszczalni przydomowych w czasie obowiązuje gwarancji w kwocie ok. 65.000 zł komisja uważa za niecelowe.

5. Brak zwrotu w kwocie 55.500 zł od Niepublicznego Przedszkola „Mały Miś” wynikający z kontroli przeprowadzonych przez urzędników Gminy Załuski.
6. Przekazanie nagród pracownikom w kwocie ok. 120.000 zł w kopertach, a nie przelewem na konta.”

Uchwałą Nr Ci.218.2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie zaopiniowania powyższego wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium, podjętą na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 u.r.i.o., Skład Orzekający RIO w Warszawie stwierdził, że zgłosił uwagi w stosunku do jego podstaw merytorycznych. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że analiza wniosku nie wykazuje wystarczających przesłanek do uznania, że Komisja Rewizyjna dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu oraz czy odpowiedzialny za wykonanie Wójt działał zgodnie z upoważnieniem udzielonym mu przez Radę Gminy.

Skład Orzekający RIO podkreślił, że: we wniosku występuje fragmentacja elementu oceny wykonania budżetu, bez odniesienia się do kontekstu jego całokształtu; zarzuty Komisji Rewizyjnej nie są ostatecznie uzasadnione i udokumentowane, nie zawierają dostatecznej oceny prawnej i ekonomicznej, a przy tym przekraczają zakres przedmiotowy obejmujący wykonanie budżetu (np. dotyczą formy przekazania nagród pracownikom); zarzuty strony wydatkowej odnoszą się do wąskiej materii jaka została zbadana w trakcie kontroli prowadzonych przez Komisję Rewizyjną i przy tym występują wątpliwości czy zachowana została zasada kontradiktoryjności, a zatem powinna być stworzona płaszczyzna umożliwiająca warunki dotarcia do prawdy obiektywnej, materialnej.

Skład Orzekający w konsekwencji wskazał, że na sesji absolutoryjnej Rada Gminy po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Wójta i dodatkowymi Komisji Rewizyjnej – powinna wykazać fakty, które uzna za udowodnione, dowody na których należy oprzeć się oraz przyczyny z powodu których innym dowodom odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej, a wyjaśnienia te wpłyną na wyrobienie sobie zdania pozostałych radnych, co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną oraz zasadności ostatecznego wniosku Komisji w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

Wprawdzie powyższe dokumenty Składu Orzekającego RIO w Warszawie zostały odczytane na sesji Rady Gminy, na której była rozpatrywana kwestia udzielenia absolutorium, niemniej w żaden sposób nie wynika, aby uwagi w nich zawarte przyczyniły się w jakikolwiek sposób do wyjaśnienia i uzasadnienia zarzutów stawianych Wójtowi, w kontekście oceny złożonego przez niego sprawozdania z wykonania budżetu i ściśle z tym związanej kwestii udzielenia absolutorium. Z protokołu sesji absolutoryjnej wynika, że nie uwzględniono uwag Składu Orzekającego RIO w Warszawie co do braku kompletności oceny wykonania budżetu przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną.

Co prawda opinie wyrażane przez Składy Orzekające RIO nie mają dla Rady Gminy charakteru wiążącego, to jednak Rada Gminy powinna uwzględnić fakt, że przedstawiają one obiektywne stanowisko fachowego organu sprawującego nadzór nad finansową działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Nie oznacza to, iż Rada Gminy, czy też jej organy wewnętrzne, np. komisja rewizyjna, muszą zawsze i w pełni podzielać zawarte

w tych opiniach stanowisko, niemniej jednak powinny one przynajmniej być brane pod uwagę przy formułowaniu ocen dotyczących kwestii związanych z wykonaniem budżetu (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2012r., sygn. akt V SA/Wa 2035/12).

Tymczasem protokół z sesji absolutoryjnej wskazuje, iż debata nad absolutorium była de facto jedynie dyskusją nad zarzutami wykazanymi przez Komisję Rewizyjną we wniosku o nieudzielenie absolutorium oraz polemiką z wyjaśnieniami Wójta i Sekretarza Urzędu Gminy w stosunku do tych zarzutów.

Uchwałą Nr Ci.225.2014 z dnia 18 lipca 2014 r. w sprawie zaopiniowania Uchwały Nr 236/XXXVII/2014 Rady Gminy Załuski z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium, podjętą na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 14 u.r.i.o. w związku z art. 28a ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, Skład Orzekający RIO w Warszawie negatywnie zaopiniował przedmiotową uchwałę z powodu braku materialno-prawnych przesłanek jej podjęcia. Skład Orzekający stwierdził, że Rada Gminy: nie wykazała, aby budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej jej części; nie dokonała kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu, a ta ocena była wrywkowa i dotyczyła tylko wybranych pozycji; oceniając wykonanie budżetu nie wykazała się obiektywizmem i bezstronnością, ponieważ radni omawiali wyłącznie negatywne przypadki, nie podejmując przy tym próby dokonania oceny przyczyn, które miały wpływ na takie a nie inne wykonanie budżetu; w żadnym miejscu debaty nie odniosła się np. do poziomu wykonanych dochodów, wydatków, wskaźnika zadłużenia czy chociażby skutków udzielonych ulg i zwolnień z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Ponadto na podstawie treści protokołu z sesji absolutoryjnej Skład Orzekający odniósł się do zarzutów przedstawianych przez Komisję Rewizyjną, które były prezentowane w trakcie tej sesji. I tak Skład Orzekający wskazał, że: niewykonanie inwestycji drogowej we wsi Złotopolice nastąpiło z powodu przeniesienia środków przez Radę Gminy na inne zadanie, a zatem adresatem zarzutu nie powinien być Wójt, gdyż decyzja w tej sprawie de facto wynikała z woli Rady Gminy; w zakresie kosztów poniesionych na przydomowe oczyszczalnie ścieków należy wskazać wyjaśnienia, iż ich źródłem była rozbudowa oczyszczalni o dodatkowe дренаże, nie natomiast wykonanie prac z tytułu gwarancji, co sugeruje treść zarzutu; brak zwrotu środków od niepublicznego przedszkola wynika z faktu, że te przedstawiło stosowne rozliczenie, które nie budziło zastrzeżeń Donatora; pozostałe sprawy poruszone na sesji, takie jak podział działki, przejazdu samochodem służbowym, czy wypłata nagród pracownikom nie mogą stanowić merytorycznych podstaw do negatywnej oceny wykonania budżetu, gdyż nie są z nim bezpośrednio związane.

Na sesji absolutoryjnej i na posiedzeniu Kolegium Izby, Wójt Gminy złożył dodatkowe wyjaśnienia w zakresie zarzutów przedstawionych na sesji absolutoryjnej, w których kategorycznie odrzucił zarzuty, wskazując m.in. że:

- nietrafny jest zarzut zwrotu dotacji w wysokości 60.000 zł do Urzędu Marszałkowskiego, gdyż taka dotacja nie wpłynęła do budżetu Gminy z powodu braku realizacji inwestycji dotyczącej drogi we wsi Złotopolice. W listopadzie 2013 r.

- Rada Gminy zrezygnowała z realizacji inwestycji, ponieważ ogłoszony przetarg nieograniczony został unieważniony z powodu niewpłynięcia żadnej oferty, a drugi z powodu wpłynięcia oferty przewyższającej kwotę zaplanowaną w budżecie;
- bezzasadny jest zarzut o niedokonanie wpłat za korzystanie z samochodu służbowego, ponieważ wpłaty za jazdy prywatne dokonuje się co miesiąc na podstawie wskazań licznika, za okres kilku lat zapłacił za przejazdy 8.200 zł;
 - bezzasadny jest zarzut o braku zwrotu dotacji udzielonej prywatnemu przedszkolu „Mały Miś”, gdyż na koniec 2013 r. przedszkole przedstawiło właściwe rozliczenie dotacji;
 - wypłata nagród dla pracowników Urzędu Gminy nastąpiła zgodnie z regulaminem wynagrodzeń na podstawie listy płac i w ramach środków zabezpieczonych w budżecie.

W powyższym stanie faktyczno-prawnym Kolegium Izby uznało, że nie było merytorycznych podstaw do nieudzielenia Wójtowi Gminy Załuski absolutorium ze względu na podnoszone na sesji absolutorijnej kwestie.

W konsekwencji należało stwierdzić nieważność uchwały Rady Gminy Załuski wydanej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy z powodu sprzeczności tej uchwały z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z tego przepisu, do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Oznacza to, że Rada Gminy może nie udzielić absolutorium Wójtowi jedynie z tytułu niewykonania budżetu. W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego [wyroki NSA: z 17.02.1994r. (SA/Gd 1679/93); z 22.03.1996r. (SA/Gd 3695/95); z 10.06.1998r. (I SA/Po 624/98); wyroki WSA: z 18.01.2006r. (III SA/Wa 3368/05); z 12.11.2007r. (V SA/Wa 2258/07)]. Natomiast nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 14 stycznia 2002r. sygn. akt I SA/Po 1606/01; wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2012r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12).

W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków 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. Dokonując oceny wykonania budżetu rada gminy powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego.

Kolegium Izby odnosząc powyższe uwarunkowania do badanej uchwały uznało, iż Rada Gminy Załuski nie odniosła się w sposób całościowy do kwestii wykonania budżetu przez Wójta, koncentrując się jedynie na ocenie wybranych wydatków.

Należy przyjąć, że przyczyną nieudzielenia absolutorium Wójtowi były zarzuty sformułowane w uzasadnieniu do w/w uchwały Komisji Rewizyjnej z dnia 11 czerwca 2014r., bowiem z dyskusji plenarnej nad uchwałą absolutoryjną nie wynikało, aby formułowane były inne istotne zarzuty dotyczące wykonania budżetu. Analiza dokumentów z procesu absolutoryjnego wskazała, niezasadność tych zarzutów z punktu widzenia dokonywania całościowej oceny wykonania budżetu, bądź wręcz brak podstaw prawnych do ich formułowania. Niektóre z zarzutów nie mają związku ze sprawami dotyczącymi wykonania budżetu, a inne z nich nie były w sposób należyty udokumentowane, czy też uzasadnione. Rada Gminy nie skorzystała przy tym z możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium swojego przedstawiciela.

Należy również zwrócić uwagę, iż negatywnie ocenione przez Radę Gminy wykonanie budżetu dotyczy sytuacji, w której dochody budżetowe zostały zrealizowane w 101,17 %, wydatki w 91,98 %, a całościowo budżet zamknął się dodatnim wynikiem finansowym w miejsce zaplanowanego deficytu.

Podkreślenia wymaga fakt, co zresztą potwierdza ustalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej.

W procesie udzielenia absolutorium należy tylko i jednocześnie aż ustalić, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacja wydatków odzwierciedlone w sprawozdaniu były zgodne z uchwalonym budżetem. Należy mieć przy tym na uwadze, że limity wydatków budżetowych nie mogą być absolutyzowane i traktowane jako cel sam w sobie. Rada, uchwalając budżet często nie jest w stanie przewidzieć wszelkich stanów faktycznych związanych z finansowaniem budżetu oraz złożonych warunków w jakich prowadzona jest gospodarka finansowa w trakcie roku budżetowego.

Konkludując powyższe, należy uznać, że podjęta przez Radę Gminy uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium

Wojciech Tarnowski