

Uchwała nr 83/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 lipca 2013 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy w Platerówce nr XXVIII/143/13 z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Platerówka z tytułu wykonania budżetu na 2012 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy w Platerówce nr XXVIII/143/13 z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Platerówka z tytułu wykonania budżetu na 2012 rok — wobec braku przesłanek merytorycznych uzasadniających nieudzielenie absolutorium, co narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy w Platerówce nr XXVIII/143/13 z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Platerówka z tytułu wykonania budżetu na 2012 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Jeleniej Górze — 2 lipca 2013 r. wraz z wyciągiem z projektu protokołu obrad XXVIII sesji zwyczajnej Rady Gminy w Platerówce, odbytej w dniu 21 czerwca 2013 r., w części dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2012 rok oraz absolutorium.

Jak wynika z treści uchwały, Rada Gminy w Platerówce — po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2012 rok, sprawozdaniem finansowym, informacją o stanie mienia komunalnego, opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu, stanowiskiem Komisji Rewizyjnej oraz opinią Składu Orzekającego o wniosku Komisji Rewizyjnej — nie udzieliła Wójtowi Gminy Platerówka absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze), w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113), badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta — przesłanki formalne, a także podstawy jej uchwalenia — przesłanki materialne.

W posiedzeniu Kolegium wzięli udział Wójt Gminy Platerówka oraz Przewodniczący Rady Gminy w Platerówce.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Gminy w Platerówce nr XXVIII/143/13 z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Platerówka z tytułu wykonania budżetu na 2012 rok, Kolegium Izby zapoznało się z:

- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Platerówce o wykonaniu budżetu gminy Platerówka za 2012 rok oraz wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Platerówka za 2012 rok,
- uchwałą nr I/174/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2012 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Platerówce w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Platerówka za 2012 rok,

- wyciągiem z projektu protokołu obrad XXVIII sesji zwyczajnej Rady Gminy w Platerówce odbytej w dniu 21 czerwca 2013 r., w części dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2012 rok i udzielenia absolutorium Wójtowi za 2012 rok,
- uchwałą nr I/189/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 12 lipca 2012 r. sprawie opinii o uchwale Rady Gminy w Platerówce nr XXVIII/143/13 z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Platerówka z tytułu wykonania budżetu na 2012 rok.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy w Platerówce wyraziła negatywną opinię o wykonaniu budżetu gminy Platerówka i wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi za 2012 rok. Jak wynika z opinii dołączonej do wniosku, podstawą wydania negatywnej opinii o wykonaniu budżetu i w konsekwencji sformułowania przez Komisję wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Platerówka były następujące zarzuty:

- brak realizacji części wydatków zapisanych w uchwale budżetowej na zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie remontu dróg gminnych,
- wydatkowanie środków z budżetu, np. na odśnieżanie gminy (umowa na odśnieżanie z firmą VARIO) „w sprzeczności z art. 44 pkt 3 ust. 1 i 1a ww. ustawy [ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”], który stanowi, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasad najlepszych efektów”,
- brak realizacji wydatków na zakup komputera dla Komisariatu Policji w Leśnej,
- niski stopień realizacji dochodów, w szczególności w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” oraz dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem”,
- niewprowadzenie przez Wójta do budżetu gminy wydatków wynikających z wniosków Radnych przegłosowanych na sesji,
- brak zaangażowania środków Unii Europejskiej w rozwój i upiększanie gminy,
- brak planu gospodarowania zasobami mieszkalnymi dla Gminy Platerówka,
- siedmiokrotna zmiana budżetu gminy w 2012 r. „rozporządzeniami” wójta bez konsultacji i zgody Rady przy jednoczesnym braku uwzględnienia w tych zmianach wniosków Radnych.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej wydał opinię pozytywną z uwagami o wniosku Komisji Rewizyjnej. Skład Orzekający uznał zarzuty dotyczące niewprowadzenia przez Wójta do budżetu gminy wydatków wynikających z wniosków Radnych przegłosowanych na sesji, braku zaangażowania środków Unii Europejskiej w rozwój i upiększanie gminy, braku planu gospodarowania zasobami mieszkalnymi dla Gminy Platerówka, siedmiokrotnej zmiany budżetu gminy w 2012 r. „rozporządzeniami” wójta bez konsultacji i zgody Rady, przy jednoczesnym braku uwzględnienia w tych zmianach wniosków Radnych — za bezpodstawne w procedurze absolutoryjnej, jako niemające bezpośredniego związku z wykonaniem budżetu za 2012 rok. Odnosząc się do zarzutu braku realizacji części wydatków zapisanych w uchwale budżetowej na zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie remontu dróg gminnych, Skład Orzekający uznał go za bezprzedmiotowy, gdyż zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu wydatki na remonty dróg zaplanowane w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60017 „Drogi wewnętrzne”, § 4270 „Zakup usług remontowych” wykonane zostały w 100%. Skład Orzekający zauważył również, iż w opinii Komisji Rewizyjnej nie wskazano, czy winę za niski poziom realizacji dochodów w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (82,0% planu) oraz dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” (96,4% planu), a także za niezrealizowanie wydatków na zakup komputera dla Komisariatu Policji w Leśnej przypisać można Wójtowi, czy też na taki stan wpływ miały czynniki obiektywne. W związku z powyższym Skład wskazał na potrzebę szczegółowego omówienia na sesji absolutoryjnej zarzutów sformułowanych przez Komisję Rewizyjną dotyczących realizacji dochodów i wydatków budżetu wykonanych za 2012 rok, z uwzględnieniem uwag zawartych w opinii, w celu umożliwienia Radnym dokonania obiektywnej oceny przed głosowaniem w sprawie absolutorium.

Z projektu protokołu obrad XXVIII sesji zwyczajnej Rady Gminy w Platerówce, która odbyła się w dniu 21 czerwca 2013 r., nie wynika, aby w toku dyskusji dokonano szczegółowego omówie-

nia zarzutów sformułowanych przez Komisję Rewizyjną w opinii o wykonaniu budżetu dotyczących realizacji dochodów i wydatków budżetu 2012 r., mimo wskazania takiej potrzeby przez Skład Orzekający. W odpowiedzi na zarzuty Komisji Rewizyjnej dotyczące niskiego wykonania dochodów w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” oraz w dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem”, Skarbnik poinformował, iż niskie wykonanie dochodów w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” związane było z zawieszeniem umowy najmu lokalu użytkowego w świetlicy wiejskiej we Włosieniu, spowodowanym koniecznością wykonania remontu w lokalu. Natomiast niski poziom dochodów w dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” wynikał z niskich wpływów z opłaty eksploatacyjnej, której wysokość jest niezależna od działań organów gminy. Na zarzut Komisji Rewizyjnej dotyczący niezrealizowania wydatku na zakup komputera dla Komisarzatu Policji w Leśnej Wójt Gminy odpowiedział, iż mimo poinformowania Komendanta Powiatowego Policji w Lubaniu, któremu podlega Komisariat w Leśnej, o środkach zaplanowanych w budżecie na ten cel, brak było woli ze strony Policji do podpisania porozumienia o przekazaniu przez Gminę Platerówka środków na zakup komputera. W związku z tym Wójt nie miał możliwości wykonania zaplanowanego przez Radę wydatku.

W trakcie debaty nad wykonaniem budżetu i absolutorium dla Wójta za 2012 rok Radni poruszali kwestie dotyczące:

- braku realizacji wniosków Radnych w zakresie wprowadzenia zmian budżetu,
- nieplanowania wydatków na remonty dróg gminnych,
- wysokiego poziomu wydatków związanych z dopłatami do wody, kanalizacji, szkół.

W wyniku uzyskania bezwzględniej większości głosów ustawowego składu Rady, to jest 8 głosów „przeciw” udzieleniu absolutorium wobec 5 głosów „za” i 1 głosu „wstrzymującego się”, Rada Gminy podjęła uchwałę nr XXVIII/143/13 w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Platerówka z tytułu wykonania budżetu na 2012 rok, z treści której wynika, iż absolutorium nie udzielono.

Badając uchwałę w sprawie absolutorium, podjętą przez Radę Gminy w Platerówce, Kolegium Izby nie stwierdziło nieprawidłowości w zakresie spełnienia przesłanek formalnych, stwierdziło natomiast brak przesłanek merytorycznych do nieudzielenia absolutorium.

Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutoryjnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonywania budżetu. Powyższe wynika z utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych (np. wyroki NSA z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r. sygn. akt I SA/Po 1522/98).

Wobec powyższego za bezpodstawny należy uznać zarzut dotyczący nieujęcia w budżecie wniosków Radnych, w tym w zakresie wydatków na remonty dróg. Nieudzielenie absolutorium nie może być efektem niezadowolenia Rady, w tym przypadku w wyniku braku współpracy z organem wykonawczym, czego wyrazem było nieujęcie wniosków Radnych w budżecie gminy. Wysoki poziom wydatków związanych z dopłatami do wody i ścieków czy wydatków na oświatę winien być przedmiotem analizy na etapie projektowania budżetu, a nie oceny jego wykonania.

Z projektu protokołu przebiegu sesji wynika, że w toku dyskusji nad wykonaniem budżetu brak było zarzutów co do stopnia realizacji dochodów i wydatków. Radni nie próbowali wykazać nieprawidłowości, zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej budżetu.

Z udzielanych przez Wójta i Skarbnika odpowiedzi na zarzuty, sformułowane przez Komisję Rewizyjną, wynika natomiast, że winy za „niskie wykonanie dochodów” w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” (plan 56.480 zł, wykonanie 46.291,47 zł) oraz w dziale 756 „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” (plan 2.508.400 zł, wykonanie 2.418.916,59 zł), jak również za niewykonanie wydatków w kwocie 3.000 zł na zakup komputera dla Komisariatu Policji w Leśnej nie można przypisać Wójtowi. Stan taki spowodowany był bowiem czynnikami obiektywnymi.

Pomimo przedstawienia przez organ wykonawczy okoliczności niewykonania planowanych dochodów i wydatków, za których wystąpienie organ ten nie ponosił odpowiedzialności, a także uzasadnienia celowości i gospodarności dokonywania kwestionowanych wydatków, Rada Gminy nie uwzględniła złożonych wyjaśnień, bez podania powodów. Analiza projektu protokołu sesji absolutoryjnej nie wykazała także, aby wyjaśnienia organu wykonawczego były podważane. Rada Gminy nie dokonała zatem obiektywnej oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, która winna mieć na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym planem, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności między stanem założonym a uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet. O nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Platerówka przesądziły w istocie przesłanki inne niż ocena wykonania budżetu, co stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594) oraz art. 271 ust. 1 u.f.p.

Kolegium, biorąc pod uwagę omówione w trakcie posiedzenia przez Przewodniczącego Rady zarzuty dotyczące niegospodarnego wykonania budżetu oraz wyjaśnienia Wójta, uznało, iż postawione przez Radę zarzuty nie uzasadniają nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy.

Z wyjaśnień Wójta przedstawionych na posiedzeniu Kolegium, dotyczących przedstawionego przez Przewodniczącego Rady zarzutu wydatkowania bez pozwolenia Rady środków na budowę drogi, o której mowa na pierwszej stronie wyciągu z projektu protokołu sesji absolutoryjnej, wynika, że konieczne było utwardzenie nawierzchni drogi tłucznem ze względu na jej bardzo zły stan i problemy wielu mieszkańców z jej użytkowaniem. Według wyjaśnień Wójta remont drogi był przedmiotem badania Nadzoru Budowlanego oraz Prokuratury i nieprawidłowości nie stwierdzono. Wójt, odnosząc się do zarzutu braku zaangażowania środków budżetu Unii Europejskiej w finansowaniu wydatków remontowych świetlicy wiejskiej we Włosieniu, poinformował, że środki z budżetu Unii Europejskiej zostały pozyskane na remont świetlicy we Włosieniu w połowie 2012 r., jednak ze względu na brak możliwości ich wykorzystania do końca roku zostały one przeniesione na rok 2013. W odpowiedzi na zarzut Przewodniczącego Rady dotyczący nieprawidłowości przy wyborze oferty zimowego utrzymania dróg w zakresie ustalenia wymagań sprzętowych wykonawcy usługi, Wójt wyjaśnił, iż istotnym kryterium wyboru oferty, zdefiniowanym w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, było dysponowanie sprzętem do odśnieżania, odpowiednim do specyficznych warunków terenowych i atmosferycznych gminy, umożliwiającym prawidłowe wykonanie usługi.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Platerówce 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 doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus