



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

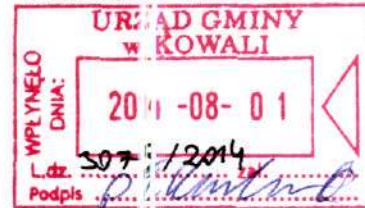
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl
Biuro tel. (22) 621 49 37; 625 20 97



KI.0011.245.2014



Warszawa, ^{DR} 07.2014 r.



**Pan
Wiesław Pachniewski
Przewodniczący Rady
Gminy Kowala**

Kowala 105A
26 – 624 Kowala

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 19.245.2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 roku w celu służbowego wykorzystania.

ZASTĘPCA PREZESA
Jan Rudowski

Załączniki:

Uchwała Nr 19.245.2014
wraz z uzasadnieniem
plik kart 2 str. 4

Otrzymują:

- Adresat
- Wójt Gminy
- ZZ w Radomiu
- a/a

Uchwała Nr 13.245.2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 22 lipca 2014 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności Uchwały Rady Gminy Kowala Nr XLVI/257/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Kowala 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 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz.1113, z późn. zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:

§ 1.

Orzeka o nieważności Uchwały Rady Gminy Kowala Nr XLVI/257/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Kowala absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 4 i art. 271 ust.1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

§ 2.

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Kowala skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 3 lipca 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Rady Gminy Kowala Nr XLVI/257/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Kowala absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2013 rok. Do powyższej uchwały przedłożono wyciąg protokołu z sesji. W posiedzeniu Kolegium, na którym była rozpatrywana przedmiotowa uchwała nie uczestniczyli zaproszeni przedstawiciele organów Gminy.

Uchwała jest wynikiem odrzucenia przez radę uchwały o udzielenie absolutorium. Na ustawowy skład Rady liczący 15 Radnych siedmiu głosowało za udzieleniem absolutorium, natomiast ośmiu było przeciw .

Podjęcie powyższej uchwały poprzedzone zostało podjęciem uchwały Nr XLVI/256/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za 2013 r.

W trakcie postępowania nadzorczego na powyższą uchwałę w dniu 9 lipca 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęła skarga Wójta Gminy. Zdaniem Skarżącego uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa ponieważ sesja została zwołana z uchybieniem terminu określonego w § 9 Regulaminu Pracy Rady z którego wynika, że materiały na sesję poświęconą uchwalaniu budżetu lub sprawozdaniu z jego wykonania zawiadomienie wraz z materiałami przesyła się radnym najpóźniej na 14 dni przed sesją. Ponadto zdaniem Wójta uchwała Rady jest wadliwa ponieważ sprawozdanie z wykonania budżetu zostało przez RIO zaopiniowane pozytywnie, natomiast wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Skład Orzekający RIO zaopiniował negatywnie. Przedmiotem dyskusji na sesji absolutoryjnej było wyrażenie przez grupę radnych niezadowolenia z powodu niewykonania kilku inwestycji, które nie mogły być zrealizowane z powodu nieuregulowanego stanu prawnego gruntów pod drogami. Grupa ośmiu radnych *„nie odniosła się do wykonania budżetu, a wyrażając stanowisko w głosowaniu oceny dokonali przez pryzmat swoich partykularnych interesów, a nie budżetu jako całości”*.

Na podstawie analizy przedłożonego wyciągu protokołu Kolegium uznało, iż uchwała Nr XLVI/256/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za rok 2013 została podjęta przez Radę z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W myśl powyższych przepisów na organ stanowiący nałożony został obowiązek rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania Wójta z wykonania budżetu oraz sprawozdań finansowych obejmujących bilans z wykonania budżetu gminy, zbiorczy bilans jednostek budżetowych, zbiorczy rachunek zysków i strat jednostek budżetowych oraz zbiorcze zestawienie zmian w funduszu jednostek budżetowych, a także informacji o stanie mienia. Z kolei przepis art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium Rada powinna zapoznać się z treścią następujących dokumentów tj. sprawozdaniem z wykonania budżetu, sprawozdaniem finansowym, informacją o stanie mienia oraz opiniami RIO o sprawozdaniu i o wniosku Komisji Rewizyjnej. Zapisy protokołu nie potwierdzają jednak, że w/w sprawozdania były odczytywane, czy prezentowane, ani nie były przedmiotem rozpatrywania, tak więc Rada nie zapoznała się z powyższymi dokumentami na sesji. Obowiązek rozpatrzenia sprawozdań polega na ich przeczynnym przeanalizowaniu przez Radę w trakcie sesji. Rozpatrywanie sprawozdań jest czynnością faktyczną i zakłada pewną aktywność Rady na sesji. Wymóg rozpatrzenia sprawozdań nie może polegać i poprzestać na przyjęciu domniemania, że Radni zapoznali się z materiałami przygotowanymi na sesję absolutorijną. Rozpatrywaniu sprawozdań powinna towarzyszyć dyskusja, której przedmiotem są kwestie związane z wykonywaniem budżetu. Minimalne wymogi rozpatrzenia sprawozdań to omówienie i umożliwienie Radnym zabrania głosu w dyskusji nad tymi sprawozdaniami. Zatwierdzenie zaś sprawozdań oznacza co najmniej potwierdzenie ich rzetelności i zgodności z prawem. Podczas dyskusji na sesji radni nie sformułowali zarzutów co do zgodności z prawem i rzetelności sporządzonego przez organ wykonawczy sprawozdania z wykonania budżetu. Nie wnieśli również uwag i zastrzeżeń do sprawozdań finansowych, które potwierdzają dane o wykonaniu budżetu, jakie wynikają z ksiąg rachunkowych.

W świetle powyższego Kolegium uznało, że uchwała w sprawie niezatwierdzenia sprawozdań podjęta została z istotnym naruszeniem prawa i stwierdziło jej nieważność.

W oparciu o analizę wyciągu z projektu protokołu z obrad sesji Kolegium doszło również do przekonania, że brak jest wystarczających podstaw do uznania, że Rada Gminy dokonała oceny całokształtu wykonania budżetu odzwierciedlonego w sprawozdaniu. Rada nie dokonała kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego za rok 2013, który został wykonany następująco: dochody – 87,7% planu, wydatki – 86,7% planu. Rada nie odniosła się do przyczyn tych odchyień.

Na sesji Rada skupiła się jedynie na kilku inwestycjach, które nie zostały zrealizowane w roku 2013 dotyczących budowy oświetlenia przy drodze powiatowej Młodocin Rożki, drogi w Kotarwicach. Pan Wójt wyjaśnił, że grunty na których miały być realizowane powyższe zadania, a także modernizacja drogi w Młodocinie Mniejszym Kąty i w Ludwinowie na dzień dzisiejszy nie mają uregulowanego stanu własności. Uczestniczący w sesji Kierownik Referatu Budownictwa i Inwestycji poinformował również radnych, że droga w Kotarwicach ze względu na nieuregulowany stan prawny nie mogła być wykonana z powodu braku dokumentacji projektowej oraz stosownych oświadczeń mieszkańców.

Przedmiotem dyskusji było także zadłużenie Gminy oraz przyczyny niewprowadzenia przez Radę na sesji w dniu 30 października 2013 r. proponowanych przez Wójta zmian w budżecie. Kolejni radni biorący udział w dyskusji wypowiadali się na tematy nie związane z wykonywaniem budżetu.

Reasumując, w świetle powyższego, zdaniem Kolegium należy uznać, że Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XLVI/257/2014 w sprawie nieudzielenia absolutorium przy braku kompleksowej oceny wykonania budżetu, a skupiła się jedynie na niektórych jego elementach, tj. realizacji kilku zadań inwestycyjnych, czym naruszyła procedurę absolutorijną.

Kolegium podkreśla, że uchwała absolutoryjna podejmowana jest w sformalizowanym trybie określonym w przepisach art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 4 i art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który rozpoczyna się od przedstawienia radzie sprawozdania z wykonania budżetu. Rada rozpatruje sprawozdanie i ocenia czy budżet został wykonany zgodnie z planem. Konieczne jest zatem ustalenie jak wykonano budżet, jak zrealizowano dochody i wydatki oraz jakie są przyczyny ewentualnych odchyień od planu i czy w tym zakresie winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dokonując oceny wykonania budżetu Rada powinna to uczynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu.

W orzecznictwie i doktrynie ugruntowany jest pogląd, że instytucja absolutorium jest ściśle powiązana z oceną wykonania budżetu. Rada Gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu oraz podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Tak więc absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu, a nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego. Oznacza to, że Rada może nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu wyłącznie z tytułu niewykonania budżetu, inne przyczyny nieudzielenia absolutorium kwalifikuje się jako istotne naruszenie prawa. Tym samym uznać należy, że uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium podjęta została z innych powodów, niż rozpatrzenie sprawozdania Wójta z wykonania budżetu.

Natomiast zdaniem Kolegium podnoszone przez Wójta w skardze nieterminowe dostarczenie materiałów na sesję absolutorijną niezgodnie § 9 Regulaminu Pracy Rady stanowi nieistotne naruszenie prawa, które nie miało wpływu na treść podjętych uchwał.

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

**Przewodniczący
Posiedzenia Kolegium**

Jan Rudowski

W oparciu o analizę wyciągu z projektu protokołu z obrad sesji Kolegium doszło również do przekonania, że brak jest wystarczających podstaw do uznania, że Rada Gminy dokonała oceny całokształtu wykonania budżetu odzwierciedlonego w sprawozdaniu. Rada nie dokonała kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego za rok 2013, który został wykonany następująco: dochody – 87,7% planu, wydatki – 86,7% planu. Rada nie odniosła się do przyczyn tych odchyień.

Na sesji Rada skupiła się jedynie na kilku inwestycjach, które nie zostały zrealizowane w roku 2013 dotyczących budowy oświetlenia przy drodze powiatowej Młodocin Rożki, drogi w Kotarwicach. Pan Wójt wyjaśnił, że grunty na których miały być realizowane powyższe zadania, a także modernizacja drogi w Młodocinie Mniejszym Kąty i w Ludwinowie na dzień dzisiejszy nie mają uregulowanego stanu własności. Uczestniczący w sesji Kierownik Referatu Budownictwa i Inwestycji poinformował również radnych, że droga w Kotarwicach ze względu na nieuregulowany stan prawny nie mogła być wykonana z powodu braku dokumentacji projektowej oraz stosownych oświadczeń mieszkańców.

Przedmiotem dyskusji było także zadłużenie Gminy oraz przyczyny niewprowadzenia przez Radę na sesji w dniu 30 października 2013 r. proponowanych przez Wójta zmian w budżecie. Kolejni radni biorący udział w dyskusji wypowiadali się na tematy nie związane z wykonywaniem budżetu.

Reasumując, w świetle powyższego, zdaniem Kolegium należy uznać, że Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XLVI/257/2014 w sprawie nieudzielenia absolutorium przy braku kompleksowej oceny wykonania budżetu, a skupiła się jedynie na niektórych jego elementach, tj. realizacji kilku zadań inwestycyjnych, czym naruszyła procedurę absolutorijną.

Kolegium podkreśla, że uchwała absolutoryjna podejmowana jest w sformalizowanym trybie określonym w przepisach art. 18 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 4 i art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który rozpoczyna się od przedstawienia radzie sprawozdania z wykonania budżetu. Rada rozpatruje sprawozdanie i ocenia czy budżet został wykonany zgodnie z planem. Konieczne jest zatem ustalenie jak wykonano budżet, jak zrealizowano dochody i wydatki oraz jakie są przyczyny ewentualnych odchyień od planu i czy w tym zakresie winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dokonując oceny wykonania budżetu Rada powinna to uczynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu.

W orzecznictwie i doktrynie ugruntowany jest pogląd, że instytucja absolutorium jest ściśle powiązana z oceną wykonania budżetu. Rada Gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu oraz podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Tak więc absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu, a nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego. Oznacza to, że Rada może nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu wyłącznie z tytułu niewykonania budżetu, inne przyczyny nieudzielenia absolutorium kwalifikuje się jako istotne naruszenie prawa. Tym samym uznać należy, że uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium podjęta została z innych powodów, niż rozpatrzenie sprawozdania Wójta z wykonania budżetu.

Natomiast zdaniem Kolegium podnoszone przez Wójta w skardze nieterminowe dostarczenie materiałów na sesję absolutorijną niezgodnie § 9 Regulaminu Pracy Rady stanowi nieistotne naruszenie prawa, które nie miało wpływu na treść podjętych uchwał.