

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 121/2012 Rady Gminy Rzgów z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za 2011 r. z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 lipca 2012 roku, Rada Gminy Rzgów powołując się na postanowienia art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 28a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) postanowiła o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za rok 2011.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Gminę o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr 121/2012 Rady Gminy Rzgów z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za 2011 rok i wyznaczyła termin rozpatrzenia sprawy na dzień 8 sierpnia 2012 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje. Kompetencje organu stanowiącego w procedurze absolutoryjnej wynikają z samorządowych przepisów ustrojowych oraz z ustawy o finansach publicznych. Sprowadzają się one do czynności, zapoznania się z określonymi dokumentami, rozpatrzenia ich, zatwierdzenia oraz podjęcia odpowiednich uchwał.

W § 1 uchwały Rada Gminy Rzgów postanowiła o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za rok 2011.

Zgodnie z przepisem art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych „nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) sprawozdaniem finansowym,
- 3) opinią z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268,
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2,
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego,
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej”.

Zapoznanie się z ww. dokumentami przez Radę jest warunkiem koniecznym i niezbędnym do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium. Z przedłożonego wyciągu z protokołu Nr XVII/12 z sesji Rady Gminy Rzgów z dnia 28 czerwca 2012 roku wynika, że w pkt 6 porządku obrad przewidziano rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Rzgów za rok 2011. Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała (co znajduje odzwierciedlenie w zapisach protokołu), że realizacja tego punktu obrad wymaga uszczegółowienia poprzez :

„ (...) - omówienie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Rzgów za rok 2011, sprawozdania finansowego Gminy Rzgów za rok 2011

- przedstawienie opinii Składu Orzekającego RIO o przedłożonym przez Wójta Gminy Rzgów sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2011,

- przedstawienie Opinii Komisji Rewizyjnej,

- dyskusja

- podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Rzgów za rok 2011 (...)”.

Następnie Burmistrz i Skarbnik Gminy przedstawili sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu gminy za 2011 rok. Przewodnicząca Rady odczytała opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu o tym sprawozdaniu. Po zakończeniu dyskusji Przewodnicząca Rady poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Rzgów za rok 2011. Z wyciągu protokołu z sesji Rady Gminy wynika, że poddano pod głosowanie projekt uchwały w sprawie

rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy Rzgów. Głosowanie jawne przeprowadzono w obecności 15 radnych w przy 7 głosach „za” i 8 głosach „przeciw”. Przewodnicząca Rady „stwierdziła, że uchwała nie została przyjęta”. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdza, że taka interpretacja przebiegu głosowania jest błędna. Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym. Z kolei przepis art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie reguluje, że bezwzględna większość ustawowego składu rady jest wymagana dla podjęcia uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium. Przedstawiony wynik głosowania wskazuje, że w powyższej sprawie zwykłą większością głosów powinna zostać podjęta uchwała o niezatwierdzeniu sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy.

W pkt. 7 porządku obrad przewidziano podjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Rzgów za rok 2011. Z treści protokołu wynika, że sprawa absolutorium rozpatrywana była zgodnie z informacją Przewodniczącej Rady w następującym porządku: „(...) – przedstawienie przez Komisję Rewizyjną wniosku o nieudzielenie Wójtowi Gminy Rzgów absolutorium za rok 2011,

- przedstawienie opinii Składu Orzekającego RIO o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Rzgów w sprawie nie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za rok 2011,
- dyskusja ,
- głosowanie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nie udzielenia Wójtowi Gminy Rzgów absolutorium za rok 2011 – podjęcie uchwały (...)”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej dokonując oceny uchwały Rady Gminy w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za rok 2011 zapoznało się z:

- wyciągiem z protokołu Nr XVII/12 z sesji Rady Gminy z dnia 28 czerwca 2012 r,
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Rzgów w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za 2011 r,
- opinią Składu Orzekającego o przedmiotowym wniosku Komisji Rewizyjnej (uchwała Nr SO – 0955/ 55 / 6/Ko/2012 z dnia 20 czerwca 2012r.),
- opinią Składu Orzekającego o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2011 rok (uchwała Nr SO – 0954/ 13 / 6/Ko/2012 z dnia 12 kwietnia 2012 roku),
- informacją dotyczącą wydatków na delegacje,
- uwagami i wyjaśnieniami Wójta Gminy Rzgów do opinii Komisji Rewizyjnej,

- stanowiskiem członków Komisji Rewizyjnej do uwag i wyjaśnień Wójta Gminy Rzgów. Z wymienionych dokumentów wynika, iż w dniu 16 marca 2012 r. zostało przedłożone do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu sporządzone przez Wójta Gminy Rzgów sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2011 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego. Skład Orzekający w dniu 12 kwietnia 2012 r. wydał opinię pozytywną z zastrzeżeniami o przedłożonym przez Wójta Gminy sprawozdaniu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego (uchwała Nr SO – 0954/13/6/Ko/2012 z dnia 12 kwietnia 2012 roku). W dniu 13 czerwca 2012 roku wpłynął do RIO w Poznaniu wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Rzgowie w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za 2011 rok. W dniu 20 czerwca Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w opinii zawartej w uchwale SO-0955/55/6/Ko/2012 wniósł uwagi do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Rzgów dotyczącym nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Rzgów za 2011 rok. Ocenę wykonania budżetu oraz zarzuty Komisji Rewizyjnej do wykonania budżetu Komisja wyraziła w opinii, która stanowiła integralną część do uchwały Komisji Rewizyjnej. Z przedłożonego protokołu wynika, że debata absolutoryjna w tej części porządku obrad koncentrowała się nad opinią Komisji Rewizyjnej. Komisja Rewizyjna Rady Gminy Rzgów dokonując oceny wykonania budżetu gminy w pkt. 1- 6 opinii ustaliła, że uchwalony budżet po zmianach po stronie dochodów wykonano w kwocie 17.836.058,95 zł, tj. w wysokości 99,27%, a planowane wydatki wykonano na poziomie 96,63% tj. w kwocie 18.573.229,21 zł. Komisja wskazała, że na planowaną kwotę wydatków inwestycyjnych, wydatków bieżących, planowany deficyt budżetu, skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, ulg, umorzeń, zwolnień z podatków i rozłożenia należności podatkowych na raty. W dalszej części opinii od pkt. 7 do 11 Komisja Rewizyjna sformułowała zarzuty i ustaliła, że :

1. Wójt Gminy realizując zadania związane z wykonaniem budżetu naruszył zasady celowości, legalności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi (pkt.7) Komisja stwierdziła, że wydatki na oddziały przedszkolne dla 3-4 latków były ponoszone wcześniej niż zdecydowała Rada Gminy w uchwale budżetowej. Według ustaleń Komisji wydatki na to zadanie ponoszone były od marca 2011 roku, natomiast zwiększenie planu wydatków Rada Gminy dokonała w dniach 19 września i 6 grudnia 2011 roku.

Kolegium Izby ustaliło, że w rozdz. 80103 – Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych na dzień 30.06. 2011 roku wydatkowano kwotę 172.773,81 zł co stanowi 61,97 % planu. Oznacza to, że wydatki na ten cel mogły być ponoszone wcześniej, jednak

Rada Gminy usankcjonowała ich finansowanie zwiększając w uchwale budżetowej kwotę wydatków na sesji w dniu 19 września i 6 grudnia 2011 roku. Kolegium Izby stwierdza, iż Wójt Gminy realizował wydatki w ramach środków zaplanowanych w budżecie. Komisja stwierdziła, że naruszono zasady celowości wydatków przy zakupie mebli do gabinetu Wójta Gminy i przeprowadzenia remontu budynku Urzędu Gminy, który nie poprawił warunków pracy tylko estetykę. Niecelowo poniesiono wydatki na zakup urządzeń do stołówek szkolnych, które nie są wykorzystane. Komisja stwierdziła, że Wójt Gminy nie przestrzegał zasady oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi wskazując na wysoki wzrost wydatków na podróże służbowe pracowników, pomimo, że do dyspozycji Wójta Gminy i pracowników jest samochód służbowy. Z przedłożonego protokołu i wyjaśnień Wójta Gminy, który uczestniczył w posiedzeniu Kolegium wynika, że zaistniała konieczność wykonania remontu z uwagi na zły stan techniczny budynku, meble z gabinetu Wójta Gminy zostały przeznaczone na urządzenie sekretariatu, a wydatki na doposażenie stołówek były konieczne z uwagi na zwiększoną ilość wydawanych posiłków, wzrost wydatków na podróże służbowe był spowodowany realizacją dodatkowych zadań takich jak: usuwanie skutków powodzi, udziału w zebraniach sołeckich itp. Kwota wydatkowana na delegacie wyniosła 12.457,69 zł. W ocenie Kolegium Izby wyżej wymienione wydatki realizowano w granicach kwot określonych w budżecie.

2. W odniesieniu do zarzutów Komisji Rewizyjnej postawionych w pkt. 8 opinii, gdzie Komisja stwierdza, że *„zgodnie z propozycją Wójta uszczuplono należne gminie wpływy rezygnując z przyznanych środków unijnych na budowę boiska wielofunkcyjnego w wysokości 300.000 zł w ramach projekt PROW. Decyzja ta została negatywnie oceniona przez NIK.”* Kolegium Izby podnosi, że decyzję w sprawie ograniczenia wydatków na realizację ww. inwestycji podjęła Rada Gminy, co skutkowało wstrzymaniem dofinansowania ze środków unijnych. Kolegium Izby stwierdza, że podniesienie przez Komisję Rewizyjną zarzuty w odniesieniu do Wójta Gminy nie znajdują uzasadnienia.

3. W pkt. 9 opinii Komisja Rewizyjna poczyniła zarzut polegający na stwierdzeniu, że *„niepokój Komisji budzi słabe zaangażowanie Wójta i nieskuteczność w pozyskiwaniu środków ze źródeł zewnętrznych. W sprawozdaniu Wójt wskazał, że w roku 2011 pozyskano dodatkowo 643.630,79 zł w tym 567.847,59 zł na zadania inwestycyjne i 75.783,20 zł na zadania bieżące. Należy jednak pamiętać, że część środków np.130.922 zł na budowę wodociągów, 54.301 zł na boisko wielofunkcyjne, 79.500 zł na budowę drogi w Grabieniach, 229.699 zł na przebudowę infrastruktury powodziowej zapewnione było poprzez zawarcie umowy lub porozumień w latach ubiegłych”.* Środki zewnętrzne, które

zasiliły budżet w 2011 roku były wynikiem działań Wójta Gminy związanych z realizacją zawartych umów na dofinansowanie zadań. Komisja nie wyartykułowała argumentów wskazujących na słabe zaangażowanie Wójta Gminy w pozyskaniu środków ze źródeł zewnętrznych. Również w tym przypadku podniesienie przez Komisję Rewizyjną zarzutu wobec Wójta Gminy nie znajduje uzasadnienia.

4. W pkt. 10 opinii Komisja Rewizyjna poczyniła zarzut polegający na stwierdzeniu iż „*niepokojący jest także fakt zmniejszania środków na inwestycje. Wydatkowana w roku ubiegłym kwota 1.830.309,08 zł, podczas gdy w roku 2010 wydano na inwestycje 3.984.589,96 zł, Jest to spadek o 54,06%. Ponadto Komisja odnosi się negatywnie do realizacji zadania – remont dróg gminnych. Na wykonanie zadania w dniu 17.10.2011 r. wyłoniono wykonawcę w negocjacjach bez ogłoszenia. Zdaniem Komisji nie było przesłanek do zastosowania tego trybu. Stanowi to naruszenie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych*”. Kolegium Izby podnosi, że o kwocie środków z budżetu na realizację inwestycji zdecydowała Rada Gminy uchwalając budżet na 2011 rok. Porównywanie kwot wydatkowanych na inwestycje w 2010 i w 2011r nie znajduje uzasadnienia i nie może stanowić oceny realizacji budżetu przez Wójta Gminy. Z objaśnień Wójta Gminy wynika, że przeprowadzono dwa przetargi nieograniczone. W drugim przetargu wyłoniono wykonawcę, z którym Wójt zerwał umowę ponieważ wykonawca nie rokował realizacji całości robót do 2011 roku. Z uwagi na nieskuteczność dwóch przetargów i konieczność wykonania inwestycji przed zbliżającym się okresem jesiennym zaistniały przesłanki zastosowania trybu negocjacji bez ogłoszenia. Zarzut podniesiony przez Komisję Rewizyjną w ocenie Kolegium nie znajduje uzasadnienia.

5. W pkt. 11 „*Komisja uznała, że wydatki na zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego odprowadzenia składek ZUS i FŚS są wyrazem niegospodarności, zaniedbania i nie wypełniania obowiązków w zakresie kontroli finansowej*”. Kolegium Izby na podstawie treści wyjaśnień podnosi, że poniesione wydatki na zapłatę odsetek z tytułu nieterminowego odprowadzania składek ZUS nie są związane z wykonaniem budżetu 2011 roku, lecz dotyczą wykonania budżetu w latach 2007 – 2009. Wójt Gminy zatem był zobowiązany do uregulowania naliczonych odsetek. Na sesji Wójt Gminy ustosunkował się do zarzutów Komisji Rewizyjnej zawartych w opinii do wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium. Kolegium Izby stwierdza, że zarzuty Komisji Rewizyjnej w porównaniu do całokształtu zadań związanych z realizacją budżetu w 2011 roku stanowią marginalny zakres działań Wójta Gminy i nie mogą stanowić o podjęciu uchwały o

nieudzieleniu absolutorium, tym bardziej, że dochody zrealizowano w wysokości 99,27 % planu, a wydatki w wysokości 96,63%.

W podsumowaniu Kolegium Izby stwierdza, że uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1591 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem 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 głosować albo nad udzieleniem, albo nad nieudzieleniem absolutorium organowi wykonawczemu. Instytucja absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady gminy nad działalnością wójta wykonującego uchwalony przez radę budżet. W związku z tym należy przestrzegać szczegółowo określonego trybu postępowania w sprawie absolutorium oraz badać czy uchwała rady gminy, zatwierdzająca przede wszystkim granice liczbowe wydatków, została w sposób prawidłowy wykonana przez władzę wykonawczą (wójta). W procesie rozważania czy należy udzielić czy nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu konieczne jest zatem ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Rada Gminy dokonując zatem oceny wykonania budżetu powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach (zarzutach), czy też kwestiach.

Z protokołu sesji wynika, że Rada Gminy Rzgów w głosowaniu jawnym (8 głosami „za” i 7 głosami „przeciw” (przy ustawowym składzie 15 radnych i obecnych 15 radnych) nie udzieliła Wójtowi Gminy Rzgów absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy za rok 2011.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

