

Uchwała Nr 14/1045/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 8 sierpnia 2012 roku

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 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. 4 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 XXVIII/178/2012 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie absolutorium, jako sprzecznej z art. 271 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 9 lipca 2012 roku, Rada Miejska Trzcianki, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), postanowiła o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Trzcianki z tytułu wykonania budżetu gminy za 2011 rok.

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 z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXVIII/178/2012 z dnia 28 czerwca 2012 roku i wyznaczyła termin badania uchwały na dzień 8 sierpnia 2012 r.

Na posiedzenie Kolegium w dniu 8 sierpnia 2012 r. stawili się przedstawiciele Gminy w osobach: Burmistrz Trzcianki - Marek Kupś, V-ce Przewodniczący Rady - Mariusz Łuczak, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej - Paweł Kolendowicz, Przewodniczący Komisji Gospodarczej - Andrzej Cija, Skarbnik - Bożena Niedźwiedzka, Kierownik Referatu Gospodarki Przestrzennej - Witold Putyrski.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu Kolegium Izby ustaliło, co następuje.
Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Trzcianki w preambule uchwały postanowiła, że
„(...) po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Trzcianka na 2011 rok;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu;
- 4) informacją o stanie mienia gminy Trzcianka;
- 5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej,

Rada Miejska Trzcianki uchwała, co następuje (...)”.

Z postanowienia § 1 uchwały wynika, że Rada Miejska nie udzieliła Burmistrzowi Trzcianki absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy Trzcianka za 2011 rok.

Na podstawie przedłożonego wyciągu z protokołu Nr XXVIII/12 z sesji Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 28 czerwca 2012 r. Kolegium Izby ustaliło, że uchwałą w sprawie absolutorium podjęto 12 głosami za nieudzieleniem, przy 8 głosach przeciwnych. Na str. 27 protokołu nie odnotowano liczby obecnych biorących udział w głosowaniu, podczas gdy na stronie 1 wyciągu z protokołu podano, że w sesji uczestniczyło 21 radnych (ustawowy skład Rady).

Oceniając zgodność z prawem uchwały Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- 1) opinią Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 12 czerwca 2012 r. dotyczącą wykonania budżetu gminy Trzcianka za 2011 rok i uchwałą Nr 1/12 Komisji w sprawie absolutorium,
- 2) uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Trzcianki z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok,
- 3) wyciągiem z protokołu Nr XXVIII/12 z sesji Rady Miejskiej Trzcianki odbytej w dniu 28 czerwca 2012 r, odzwierciedlającej debatę nad uchwałą w sprawie absolutorium.

Postanowieniem § 1 uchwały Nr 1/12 z dnia 12 czerwca 2012 r. w sprawie absolutorium Komisja Rewizyjna zaopiniowała negatywnie wykonanie budżetu gminy Trzcianka za 2011 rok i wystąpiła do Rady Miejskiej Trzcianki o nieudzielenie

absolutorium Burmistrzowi Trzcianki za 2011 rok. W opinii Komisja Rewizyjna stwierdziła:

- 1) niewykonanie planowanych dochodów z majątku gminy, w tym z tytułu sprzedaży działek i mieszkań (dochody z majątku gminy zaplanowano w wysokości 5.975.754 zł, a zrealizowano w wysokości 2.872.843,89 zł, tj. 48,08% planu, w tym dochody ze sprzedaży majątku gminy zaplanowano w wysokości 3.550.000zł, a zrealizowano w wysokości 551.506 zł, tj. 15,54% planu),
- 2) niezrealizowanie planu przychodów,
- 3) niepodjęcie realizacji 17 zadań zapisanych w budżecie na rok 2011,
- 4) 4 przypadki, w których Burmistrz nie kierował się zasadą uzyskania najlepszych efektów z danych środków.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej biorąc pod uwagę przedstawiony przez Komisję Rewizyjną sposób realizacji przez Burmistrza Trzcianki budżetu za rok 2011, tj. zaniechanie realizacji zadań uchwalonych, niezrealizowanie części zaplanowanych dochodów i wydatków wyraził opinię, że wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Trzcianki o nieudzielenie Burmistrzowi Trzcianki absolutorium za 2011 rok został uzasadniony.

Z przedłożonego protokołu, jak i złożonych przez przedstawicieli Gminy wyjaśnień nie wynika, aby przed podjęciem badanej uchwały Rada Miejska zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska na sesji w dniu 28 czerwca 2012 r. uchybiła obowiązkowi określonymu art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. nie rozpatrzyła sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Uchwałą Nr 14/1044/2012 z dnia 8 sierpnia 2012 r. Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr XXVIII/177/2012 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2011 rok oraz sprawozdania z wykonania budżetu gminy Trzcianka na 2011 rok, jako podjętej z istotnym naruszeniem wyżej powołanego przepisu.

W protokole odnotowano, że głos w dyskusji na sesji w dniu 28 czerwca br. zabrało 13 radnych. Do protokołu załączono stanowiska klubu Wspólnota Samorządowa z dnia 28 czerwca 2012 r. (załącznik nr 9) oraz stanowisko Pana A. Cija - radnego i przewodniczącego Komisji Gospodarczej Rady Miejskiej (załącznik nr 10). Z protokołu sesji wynika też, że przedmiotem wystąpień radnych były opinia

Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Trzcianki dotycząca wykonania budżetu Gminy Trzcianka i wniosek Komisji oraz opinia Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym wniosku. W toku dyskusji Burmistrz Trzcianki odniósł się m.in. do opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium (str. 8 i następne protokołu). Ponadto w protokole odnotowano szereg wypowiedzi i odpowiedzi zarówno Burmistrza, jak i radnych odnoszących się do zagadnień poruszanych w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Trzcianki, a dotyczących wykonania budżetu Gminy Trzcianka, w tym związanych z budową ścieżki rowerowej, zakupem samochodu dla OSP, stanem obiektów i potrzeb remontowych OSP w Białej i Siedlisku (w tym zarzut wobec burmistrza „*który winien kierować się Statutem*” - str. 12 protokołu), zabezpieczeniem środków finansowych na „cmentarz”, nieogłaszaniem przetargów, zaniechaniem współpracy Burmistrza (...). Odczytano fragment opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej itd.

Kolegium Izby biorąc pod uwagę powyższy stan faktyczny zważyło, co następuje.

Instytucja absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady gminy nad działalnością wójta wykonującego uchwalony przez radę budżet. W związku z tym Rada winna 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).

Proces absolutoryjny jest sformalizowany i składa się z kilku etapów, które zgodnie z obowiązującymi przepisami muszą przebiegać w ściśle ustalonej kolejności. Podjęcie uchwały absolutoryjnej następuje na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, regulujących m.in. tryb jej podjęcia oraz przepisów ustawy o finansach publicznych, ustalających przesłanki materialno-prawne, na których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien oprzeć swoje rozstrzygnięcie odnośnie absolutorium.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu.

Przepisy art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowią, że uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący podejmuje nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Zgodnie z powołanym przepisem, organ stanowiący - przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium – powinien zapoznać się z treścią wszystkich dokumentów w nim wymienionych, tj.:

- 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.

Ustawodawca w ust. 2 art. 271 postanowił także, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego.

W procedurze absolutoryjnej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium, zgodnie z art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, do rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

W ocenie Kolegium Izby uchwała Nr XXVIII/178/2012 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie absolutorium została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów zarówno art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przepis art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nakłada na Radę obowiązek zapoznania się z wszystkimi wyszczególnionymi w nim dokumentami, w tym także z informacją o stanie mienia komunalnego.

Zapisy protokołu z sesji Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 28 czerwca 2012 roku nie odzwierciedlają by na sesji Rada zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym oraz informacją o stanie mienia komunalnego. W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska uchybiła tym obowiązkom czym naruszyła przepis art. 271 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o finansach publicznych.

W procesie rozważania czy 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie sygn. akt I SA/Po 624/98 oraz w wyroku z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie sygn. akt I SA/Po 1916/01 stwierdził, że „(...) *Instytucja absolutorium w państwach demokratycznych związana jest ściśle z kontrolą organu przedstawicielskiego wykonania budżetu przez organ wykonawczy. Ta ocena działalności organu wykonawczego w sferze budżetowej przez organ przedstawicielski ma na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem. W procesie udzielania absolutorium mamy zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (...).*”

Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby stwierdziło, 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.

