

Uchwała Nr 36/2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 26 stycznia 2021 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Gminy Puchaczów

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2020 r., poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 2 i art.12 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

- 1) **wszczyła się** postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXVIII/189/20 Rady Gminy Puchaczów z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2021 w zakresie:
 - a) nieuwzględnienia w badanej uchwale wniosków sołectw: Albertów, Bogdanka, Brzeziny, Ciechanki, Jasieniec, Nadrybie Ukazowe, Nadrybie Dwór, Nadrybie Wieś, Ostrówek, Puchaczów, Stara Wieś, Szpica, Turowola, Turowola Kolonia, Wesołówka, Zawadów o zaplanowanie zgłoszonych przez nie przedsięwzięć w budżecie gminy Puchaczów na rok 2021 w ramach funduszu sołectkiego wyodrębnionego w budżecie gminy w załączniku nr 10 do uchwały, w łącznej kwocie 1.520.020,46 zł;
 - b) niezaplanowania w załączniku nr 2 do uchwały, określającym plan wydatków budżetu w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60016 „Drogi publiczne gminne” (w wydatkach bieżących) zadania pod nazwą „Remont drogi gminnej nr 105271L w m. Ciechanki” (będącego w 2020 r. przedsięwzięciem ujętym w wieloletniej prognozie finansowej z okresem realizacji 2020-2021) w kwocie 407.827,91 zł (wynikającej z umów zawartych z wykonawcami w dniu 10.12.2020 r. - na kwotę 397.880,89 zł oraz 14.12.2020 r. - na kwotę 9.947,02 zł),
z powodu naruszenia art. 5 ust. 11 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz.U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm) oraz art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).
- 2) Kolegium Izby wskazuje, że usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości powinno polegać na dokonaniu w budżecie gminy Puchaczów stosownych zmian:
 - a) w załączniku nr 10 „Zadania w ramach funduszu sołectkiego z podziałem na sołectwa” uwzględniających wnioski sołectw Albertów, Bogdanka, Brzeziny, Ciechanki, Jasieniec, Nadrybie Ukazowe, Nadrybie Dwór, Nadrybie Wieś, Ostrówek, Puchaczów, Stara Wieś,

- Szpica, Turowola, Turowola Kolonia, Wesołówka, Zawadów o zaplanowanie zgłoszonych przez nie przedsięwzięć w budżecie gminy Puchaczów na rok 2021;
- b) zaplanowaniu w załączniku nr 2 w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60016 „Drogi publiczne gminne” (w wydatkach bieżących) zadania pod nazwą „Remont drogi gminnej nr 105271L w m. Ciechanki” w kwocie 407.827,91 zł (wynikającej z umów zawartych z wykonawcami w dniu 10.12.2020 r. - na kwotę 397.880,89 zł oraz 14.12.2020 r. - na kwotę 9.947,02 zł).

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie - po zbadaniu doręczonej 8 stycznia 2021 roku uchwały Rady Gminy Puchaczów, o której mowa w sentencji stwierdziło, że została ona w części podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W dniu 18 stycznia 2021 r. Wójt Gminy Puchaczów złożył do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie skargę na działania Rady Gminy Puchaczów polegające na podjęciu badanej uchwały z naruszeniem prawa, z uwagi na dokonanie nieuprawnionych zmian w przedłożonym Radzie, wraz z autopoprawką wprowadzoną zarządzeniem Nr 79/20 Wójta Gminy Puchaczów z dnia 11 grudnia 2020 r. projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok.

Do skargi dołączone zostały: kopia protokołu z XXVIII sesji Rady Gminy Puchaczów z dnia 29.12.2020 r. oraz kopie wniosków sołectw z terenu Gminy Puchaczów o przyznanie środków z funduszu sołectkiego na 2021 r. Z przedłożonych dokumentów oraz z badanej uchwały wynika, że na sesji w dniu 29 grudnia 2020 r. Rada Gminy Puchaczów wprowadziła zmiany do przedłożonego przez wójta gminy wraz z autopoprawką projektu uchwały budżetowej na 2021 rok.

Jedną z kwestionowanych przez wójta zmian polegała na odrzuceniu wniosków sołectw wymienionych w sentencji niniejszej uchwały o przyznanie w roku 2021 środków z funduszu sołectkiego. Radni ustalili, że wnioski sołectw nie spełniały warunków określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o funduszu sołectkim, w myśl którego wniosek danego sołectwa uchwała zebranie wiejskie z inicjatywy sołtysa, rady sołectkiej lub co najmniej 15 pełnoletnich mieszkańców sołectwa oraz postanowień § 10 ust. 1 Statutu Sołectwa, zgodnie z którym zebranie wiejskie jest ważne gdy mieszkańcy zawiadomieni zostali w sposób określony w § 9 ust. 3 i wzięło w nim udział co najmniej 20% stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Rada ustaliła, że na 17 sołectw gminy Puchaczów tylko jedno sołectwo spełniło warunki określone w § 10 ust. 1 statutu, wobec czego uznała, że jej obowiązkiem jest odrzucić wnioski sołectw na podstawie art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołectkim, w myśl którego uchwalając budżet, rada gminy odrzuca wniosek sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7.

Zdaniem Kolegium ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim przewiduje, że rada gminy może odrzucić wniosek sołectwa jedynie w określonych przez nią przypadkach tj.:

- 1) jeżeli nie spełnia on wymogów formalnych – na podstawie art. 5 ust. 9 i 10 oraz

2) gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 (nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców i nie są zgodne ze strategią rozwoju gminy) – na podstawie art. 5 ust. 11.

Zauważyć jednak należy, że wymienione wyżej przesłanki odrzucenia przez radę gminy wniosku złożonego przez sołectwo, mogą być zastosowane we wskazanych przez ustawę okolicznościach i terminach. Ocena wymogów formalnych może być dokonywana przez radę gminy na etapie poprzedzającym ujęcie wniosku sołectwa w projekcie uchwały budżetowej. Ustawa przewiduje dla rady gminy rolę decydującą co do rozstrzygnięcia, czy wniosek sołectwa odrzucony uprzednio przez wójta (jako niespełniający warunków określonych w art. 5 ust. 2-4), powinien być uwzględniony przez wójta w projekcie budżetu. Polega to na tym, że w przypadku podtrzymania wniosku przez sołtysa, rada gminy rozpatruje ten wniosek w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2-4 lub podtrzymany po terminie, o którym mowa w ust. 6. W przypadku ponownie uchwalonego wniosku (przez zebranie wiejskie), rada gminy rozpatruje ten wniosek także w terminie 30 dni od dnia jego otrzymania. Rada gminy odrzuca wniosek niespełniający warunków określonych w ust. 2 lub 3 lub przekazany po terminie, o którym mowa w ust. 8. W obydwu przypadkach wójt związany jest rozstrzygnięciem rady gminy, co oznacza, że ma obowiązek uwzględnić wniosek sołectwa w projekcie budżetu. W sytuacji gdy wniosek sołectwa zostanie uwzględniony w projekcie budżetu, rada gminy, uchwalając budżet, ma możliwość odrzucenia wniosku jedynie z innych przyczyn niż wynikające z weryfikacji wniosku przez wójta. Mianowicie, wniosek uwzględniony w projekcie budżetu rada może odrzucić tylko w sytuacji określonej w art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim, to jest w przypadku, gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 ustawy. Według tych przepisów środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy; środki te mogą też być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej.

Zdaniem Kolegium nie zaistniała przesłanka umożliwiająca Radzie Gminy Puchaczów odrzucenie wniosków sołectw w momencie uchwalania budżetu gminy. Kolegium uznało, że kwestie związane z podważeniem przez Radę ważności zebrań wiejskich odbytych we wrześniu 2020 r., podczas których sformułowane zostały wnioski sołectw, nie mogą stanowić podstawy do ich odrzucenia. Jak już wskazano kwestie formalne związane z oceną spełnienia warunków określonych w art. 5 ust. 2-4 mogą być rozpatrywane przez radę tylko przed ujęciem wniosku sołectwa w projekcie uchwały budżetowej. Rada pełni w tej procedurze funkcję organu odwoławczego od decyzji wójta gminy odrzucającej wniosek sołectwa, a zebranie wiejskie może ponownie uchwalić wniosek, eliminując wskazane błędy. Uchwalając budżet rada gminy uprawniona jest natomiast do kontroli merytorycznej wniosku z punktu widzenia jego zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 lub ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim. W tym przypadku ocena dotyczy treści wniosku, a nie kwestii formalnych. Stanowisko takie zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2019 r.

(I GSK 2701/18). Kolegium uznało, że nie zaistniały przesłanki uzasadniające odrzucenie wniosków przez Radę Gminy Puchaczów z przyczyn określonych w art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim.

Kolejna, kwestionowana przez wójta gminy zmiana, polegała na usunięciu z budżetu gminy na 2021 r. zadania pod nazwą „Remont drogi gminnej nr 105271L w m. Ciechanki” poprzez zmniejszenie o kwotę 443.000 zł planu wydatków bieżących ujętych w projekcie budżetu na to zadanie (plan po uwzględnieniu autopoprawki do projektu budżetu z dnia 11.12.2020 r.) oraz usunięcie go z wykazu przedsięwzięć ujętego w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021-2025. Wójt wskazuje, że na skutek tej zmiany nie zabezpieczono środków finansowych na uregulowanie zaciągniętych przez niego zobowiązań z tytułu umów podpisanych po przeprowadzeniu odpowiednich postępowań o udzielenie zamówień publicznych, na podstawie upoważnień zawartych w uchwale Rady Gminy Nr XXIV/167/20 z dnia 08.09.2020 r., którą zabezpieczono środki w budżecie gminy Puchaczów na 2020 r. na realizację zadania/przedsięwzięcia „Remont drogi gminnej nr 105271L w m. Ciechanki” oraz Nr XXIV/168/20 z dnia 08.09.2020 w sprawie WPF, którą zadanie zostało wprowadzone do wykazu przedsięwzięć wieloletnich i ujęte w załączniku nr 2. W dniu 10 grudnia 2020 r. podpisana została umowa na kwotę 397.880,89 zł na remont drogi, zaś w dniu 14.12.2020 r. umowa na kwotę 9.947,02 zł na pełnienie funkcji inspektora nadzoru nad realizacją zadania (łączna wartość umów opiewa na kwotę 407.827,91 zł).

Biorąc pod uwagę wskazane przez wójta gminy argumenty, Kolegium stwierdziło, że badana uchwała w tej części została podjęta z istotnym naruszeniem art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.), wobec niezaplanowania w budżecie odpowiedniej kwoty wydatków bieżących z tytułu wcześniej zaciągniętych zobowiązań na wykonanie zadania pod nazwą „Remont drogi gminnej nr 105271L w m. Ciechanki”. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zasada ta będzie jednak niewykonalna w przypadku kiedy odpowiednie wydatki nie zostaną zaplanowane w budżecie w wysokości zapewniającej realizację postanowień zawartych umów. Rada Gminy Puchaczów usuwając z budżetu gminy plan wydatków na wskazane zadanie uniemożliwiła organowi wykonawczemu prawidłowe wywiązanie się z zawartych umów. Umowa cywilnoprawna stanowi źródło zobowiązań o charakterze obligatoryjnym i wiąże strony, które ją zawarły. Niewykonanie umowy lub nierzetelne wykonanie umowy może powodować odpowiedzialność odszkodowawczą strony, która się do tego przyczyniła. Zatem Rada Gminy ustalając budżet, powinna mieć na uwadze już zawarte umowy i uwzględnić ich niewątpliwy wpływ na sytuację finansową gminy. Ignorowanie istnienia takich umów może prowadzić do niekorzystnych konsekwencji finansowych dla gminy i naruszenia zasad gospodarki finansowej obowiązujących jednostkę sektora finansów publicznych. Z kopii wyciągu z protokołu XXVIII sesji wynika, że Rada miała pełną świadomość podpisanych umów i konsekwencji, jakie wynikają z usunięcia zadania z planu wydatków budżetowych.

Kolegium RIO w Lublinie informuje jednocześnie, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Puchaczów – w terminie do 12 lutego 2021 roku – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienia bądź dodatkowe informacje mające istotne znaczenie dla sprawy, a także – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może dostosować kwestionowaną uchwałę do obowiązującego prawa.

16 lutego 2021 r. o godz. 9:50 odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Puchaczów, o której mowa w sentencji. Na podstawie art. 15 zzx oraz art. 15 zzzii ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, posiedzenie to odbędzie się z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość przy użyciu środków komunikacji elektronicznej (tryb zdalny). Informujemy, że upoważniony przedstawiciel Rady Gminy może wziąć udział w tym posiedzeniu, po uprzednim zgłoszeniu takiej gotowości. Kwestie techniczne związane z ewentualnym udostępnieniem możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium należy uzgodnić telefonicznie z pracownikiem Izby – p. Andrzejem Kowalskim (nr telefonu 665 602 468). Przebieg posiedzenia będzie utrwalany za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

Przedstawiciel gminy ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Puchaczów
2. Wójt Gminy Puchaczów