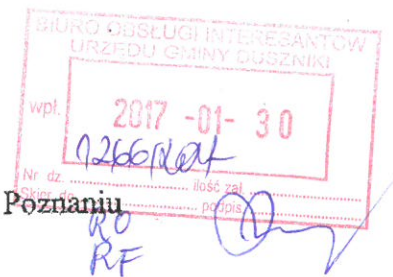


Uchwała Nr 2/107/2017

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 25 stycznia 2017 r.



Na podstawie art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

umarza

postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXII/226/16 Rady Gminy Duszniki z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/226/16 Rady Gminy Duszniki z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w formie elektronicznej za pomocą systemu BeSTi@ dwukrotnie, tj. w dniach 2 i 10 stycznia 2017 r. Obydwie wersje uchwały zostały opatrzone podpisem elektronicznym p. Ryszarda Pacholaka.

Przekazana w dniu 2 stycznia br. wersja ww. uchwały w części normatywnej, w § 1, zawierała wskazanie, że uchwała Nr XVII/121/15 Rady Gminy Duszniki z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 została zmieniona m.in. zarządzeniem Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r. Ponadto w tejże wersji przekazanej uchwały, w załączniku Nr 1, w poz. 4.3.1 (kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych, w tym na pokrycie deficytu budżetu) dla roku 2017, wskazano kwotę 2.127.059,00 zł.

Natomiast przesłana w dniu 10 stycznia 2017 r. uchwała, oznaczona jako „korekta”, w § 1 nie zawierała wskazania, że uchwała Nr XVII/121/15 Rady Gminy Duszniki z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 została zmieniona również zarządzeniem Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r., a w załączniku Nr 1, w poz. 4.3.1 dla roku 2017, wskazywała kwotę 0,00 zł.

W związku z otrzymanymi pismami z dnia 2 i 3 stycznia 2017 r., sygnalizującymi nieprawidłowości m.in. w przedmiotowej uchwale, w szczególności w zakresie rozbieżności pomiędzy treścią projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024, który wg zawiadamiającego nie wskazywał zarządzenia Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r., a treścią uchwały ostatecznie podjętej, pismem z dnia 9 stycznia 2017 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wezwała Wójta Gminy Duszniki do przedłożenia wypisu z protokołu w części obejmującej procedowanie nad tą uchwałą oraz uwierzytelnioną kopię projektu tejże uchwały.

Przy piśmie, znak: RO.0711.71.2016, z dnia 11 stycznia 2017 r. Wójt Gminy Duszniki przekazał (potwierdzone za zgodność z oryginałem kserokopie):

- projekt uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024,
- załącznik do projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024,
- wyciąg z projektu protokołu z XXXII sesji Rady Gminy Duszniki z dnia 28 grudnia 2016 r.

Ponadto Wójt Gminy Duszniki ww. piśmie wyjaśnił m.in., że projekt uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 został dostarczony radnym w dniu 14 grudnia 2016 r., załącznik do projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 został przedłożony radnym przed rozpoczęciem XXXII sesji, a uchwała w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 została podjęta jednogłośnie przez wszystkich radnych.

Przekazany przez Wójta Gminy Duszniki projekt uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 nie przywołuje zarządzenia Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r., a załącznik Nr 1 do projektu uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 w poz. 4.3.1 dla roku 2017 wskazuje kwotę 0,00 zł. Natomiast z treści wyciągu z projektu protokołu z XXXII sesji Rady Gminy Duszniki z dnia 28 grudnia 2016 r. wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta jednogłośnie (15 głosów „za”).

Pismem z dnia 19 stycznia 2017 r. Izba działając na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) zawiadomiła Wójta Gminy Duszniki o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Na podstawie art. 50 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 91 ust. 1 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 18 ust. 3

o regionalnych izbach obrachunkowych Izba wezwała Wójta Gminy Duszniki oraz Przewodniczącego Rady Gminy Duszniki do osobistego stawiennictwa na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 stycznia 2017 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawili się przedstawiciele Gminy Duszniki w osobach: p. Roman Boguś – Wójt Gminy Duszniki, p. Ryszard Pacholak – Przewodniczący Rady Gminy Duszniki oraz p. Mirosława Szwedek – Skarbnik Gminy Duszniki.

Skarbnik Gminy Duszniki wyjaśniła, że XXXII sesja Rady Gminy Duszniki to sesja budżetowa, na której był uchwalany budżet na 2017 r. Materiały dla radnych zostały wysyłane dwa tygodnie przed terminem sesji. W międzyczasie Wójt Gminy Duszniki zarządzeniem (Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r.) zmienił wieloletnią prognozę finansową. Przed sesją radni otrzymali załącznik Nr 1 do wieloletniej prognozy finansowej. Radnym nie rozdano treści uchwały (części normatywnej), gdzie winno być wskazane zarządzenie Nr 81/2016. Skarbnik Gminy Duszniki zaznaczyła, że wszystkie zmiany, które były tym zarządzeniem wprowadzone radni otrzymali i było to przedmiotem głosowania. Błąd polegał na tym, że nie rozdano radnym przed sesją treści normatywnej uchwały, gdzie winno być wpisane zarządzenie Nr 81/16. Przedmiotowe zarządzenie podjęto 21 grudnia 2016 r., stąd radni nie otrzymali treści uchwały (części normatywnej), w której winno być wymienione to zarządzenie, gdyż materiały na sesję otrzymali wcześniej.

Z kolei Przewodniczący Rady Gminy Duszniki podał, że radni głosowali nad projektem uchwały zmieniającej wieloletnią prognozę finansową już z uwzględnieniem zmian, które zarządzenie Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r. Wójta Gminy Duszniki wносиło. Treść normatywna projektu uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, gdzie w treści nie wskazano przedmiotowego zarządzenia, została faktycznie przekazana radnym dwa tygodnie przed terminem XXXII sesji. Wszystkie zmiany, które to zarządzenie wprowadzało, gdyż jest tak w przypadku każdej zmiany i każdej uchwały, która nie jest wcześniej dostarczona radnym, były omawiane szczegółowo przez p. Skarbnik przed głosowaniem. Zatem radni zostali poinformowani przed głosowaniem o treści uchwały i wiedzieli, że są zmiany oraz czego dotyczą. Mogli zadawać pytania w związku z tymi zmianami. Jedyny problem polega na tym, że nie było zmiany treści normatywnej. W § 1 (projektu uchwały) nie wymieniono numeru zarządzenia Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r. Przewodniczący Rady Gminy Duszniki podkreślił, że załączniki dostarczone radnym przed głosowaniem były omówione. Radni mieli świadomość, że zarządzenie, o którym mowa zostało wprowadzone i jakie są jego skutki. Ponadto wskazał, że w międzyczasie, gdy zarządzenie zostało wydane, referat finansowy przygotował i zmienił część elektroniczną wieloletniej prognozy finansowej. Jednakże dokument nie został w takiej formie doręczony radnym przed sesją, a dokument przedłożony radnym był

już ze zmianą. Przewodniczący Rady Gminy Duszniki stwierdził, że sprawdził przed podpisaniem kwoty i istotne punkty uchwały ale to zarządzenie mu umknęło i w tej ilości zarządzeń nie dostrzegł, że jest jeszcze jedna zmiana. Podpisał wersję uchwały, której wydruk w swej treści uwzględniał zarządzenie Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r.

Następnie Wójt Gminy Duszniki, w odpowiedzi na pytanie jakiej treści projekt przygotował, wyjaśnił, że pierwotnie przygotował projekt bez zarządzenia Nr 81/2016 i taki został przekazany radnym. Potwierdził tym samym wypowiedź Skarbnika Gminy Duszniki.

Wójt Gminy Duszniki na pytanie Przewodniczącej Kolegium Izby czy poinformował oprócz p. Skarbnik Przewodniczącego Rady Gminy Duszniki, że w części normatywnej ta zmiana powinna być wprowadzona, wyjaśnił, że procedura postępowania w takiej sytuacji jest następująca: jeżeli w okresie od wysłania radnym projektu uchwał do dnia sesji wystąpią zdarzenia, które skutkują zmianą treści przyszłej uchwały, to taka zmiana jest omawiana przez p. Skarbnik na początku sesji. Radni otrzymują kserokopie, jak w tym przypadku, nowego załącznika, a p. Skarbnik dokładnie wyjaśnia radnym, co jest przyczyną, że dokument aktualny różni się od dokumentu przekazanego pierwotnie.

Ponadto Skarbnik Gminy Duszniki wyjaśniła, że pierwotny projekt uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, w zakresie treści załącznika, różni się od treści tych załączników przekazanych radnym w dniu sesji o zmiany wprowadzone zarządzeniem Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r. Oświadczyła, że posiada obie wersje, a także prawidłowy wypis. Następnie odczytała kwotę z załącznika Nr 1, poz. 4.3.1. egzemplarza w wersji papierowej, podpisanego przez Przewodniczącego Rady Gminy Duszniki, tj. kwotę w wysokości 0,00 zł. Na pytanie Przewodniczącej Kolegium Izby skąd te dane i na jakiej podstawie zostały wprowadzone, Skarbnik Gminy Duszniki oświadczyła, że „musiała wpisać” i wpisała „z rozpeđu”. Deficyt wynika z poz. 3 (wynik budżetu) załącznika Nr 1. W tej wersji wieloletniej prognozy finansowej wpisano w uchwale deficyt w wysokości 2.127.059,00 zł.

Skarbnik Gminy Duszniki wyjaśniła również, że wieloletnią prognozę finansową (dot. załącznika Nr 1) dla radnych przygotowuje w formie papierowej, jako wydruk z programu EXCEL. Nie jest to wydruk z systemu BeSTi@, ponieważ taka wersja informacji jest mniej czytelna dla radnych. W rezultacie uchwalono wersję papierową bez wskazanej kwoty. Błąd jest zatem w uchwale przesłanej za pomocą systemu BeSTi@ (pierwotnie przekazany dokument).

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały ustaliło i zważyło co następuje.

Działalność regionalnych izb obrachunkowych została umocowana przepisem art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483

z późn. zm.), zgodnie z którym izby sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zakres działalności nadzorczej izb obejmuje uchwały oraz zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

W wyniku postępowania nadzorczego Kolegium Izby orzeka o nieważności uchwał i zarządzeń sprzecznych z prawem na podstawie kryterium legalności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za istotne naruszenie prawa w uchwale lub zarządzeniu jednostki samorządu terytorialnego uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją gminną. Natomiast stwierdzenie nieistotnego naruszenia prawa w świetle art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym nie pociąga sankcji nieważności, ale powoduje konieczność orzeczenia, że uchwała lub zarządzenie wydane zostały z naruszeniem prawa.

W rozpatrywanej sprawie kwestionowana przez organ nadzoru uchwała podjęta została na XXXII sesji zwołanej przez Przewodniczącego Rady Gminy Duszniki na dzień 28 grudnia 2016 r.

W wyniku analizy stanu faktycznego stwierdzono, że Radni Gminy Duszniki otrzymali i ostatecznie uchwalili projekt uchwały w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 o treści w § 1 bez wskazania, że uchwała Nr XVII/121/15 Rady Gminy Duszniki z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 została zmieniona m.in. zarządzeniem Nr 81/16 z dnia 21 grudnia 2016 r., a w załączniku Nr 1 o treści w poz. 4.3.1 dla roku 2017 „0,00” zł. Podjęta uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu w dniu 10 stycznia 2017 r. (korekta) w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu BeSTi@.

Ponadto zważyć należy, że w Gminie Duszniki funkcjonuje Statut Gminy Duszniki, przyjęty uchwałą Nr XXVII/19/16 Rady Gminy Duszniki z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie Statutu Gminy Duszniki. W § 50 ust. 3 statutu opisano szczegółowo, co powinien zawierać w szczególności projekt uchwały. Projekt przedmiotowej uchwały oraz docelowa uchwała zawierały te elementy. Postanowienia statutu nie odnoszą się do przytaczania w akcie zmieniającym wszystkich poprzednich zmian. Fakt zamieszczenia bądź nie w projekcie aktu prawnego zmieniającego wcześniej podjętą uchwałę wszystkich wcześniej podejmowanych zmian nie jest uregulowana w żadnym przepisie prawnym. Nie wypowiedają się w tej materii także przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie

„Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U z 2016 r. poz. 283). Umieszczanie takich (zmian bądź nie) wynika zatem wyłącznie z praktyki (ugruntowanego zwyczaju) związanej z konstruowaniem przez autora projektu aktu prawnego.

W związku z powyższym pominięcie w treści uchwały Nr XXXII/226/16 Rady Gminy Duszniki z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 jednej z dokonanych już wcześniej zmian uchwały Nr XVII/121/15 Rady Gminy Duszniki z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 nie może skutkować stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa.

Jednakże uchwałę Nr XXXII/226/16 Rady Gminy Duszniki z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie: zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Duszniki na lata 2016–2024 należy rozpatrywać łącznie z zarządzeniem Nr 89/16 Wójta Gminy Duszniki z dnia 30 grudnia 2016 r. (wpływ 12 stycznia 2017 r.), które to zarządzenie wprowadza w załączniku Nr 1, w poz. 4.3.1 dla roku 2017 kwotę 2.127.059,00 zł, eliminując tym samym nieistotne naruszenie prawa w tejże uchwale.

W wyniku dyskusji na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nie znalazło podstaw do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego postępowanie należało umorzyć.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

  
Grażyna Wróblewska