

**Uchwała Nr 90/2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie**  
**z dnia 27 kwietnia 2021 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Końskowola.**

Na podstawie 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. 2 i 3 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) stwierdza się nieważność części uchwały Nr XXIV/175/2021 Rady Gminy Końskowola z dnia 24 lutego 2021 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2021 w zakresie niezaplanowania, w załączniku nr 2 do uchwały (Wydatki budżetu Gminy Końskowola na 2021 r. - w wydatkach majątkowych) oraz w załączniku nr 5 (Wydatki na zadania inwestycyjne), w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60095 „Pozostała działalność”, zadania pod nazwą „Budowa parkingu pomiędzy ul. Lubelską a ul. Kurowską wraz z toaletą” w kwocie 498.930,64 zł, wynikającej z umowy zawartej z wykonawcą w dniu 4 lutego 2021 r., z powodu naruszenia 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 (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305);
- 2) ustala się plan wydatków budżetu gminy Końskowola na 2021 r. określony w załączniku nr 2 do uchwały budżetowej w następujący sposób:
  - a) **zwiększa się** plan wydatków majątkowych o kwotę 498.930,64 zł, w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60095 „Pozostała działalność”,
  - b) **zmniejsza się** plan wydatków majątkowych o kwotę 498.930,64 zł w dz. 600, „Transport i łączność”, rozdz. 60014 „Drogi publiczne powiatowe”;
- 3) dokonuje się następujących zmian w załącznikach do uchwały budżetowej:
  - a) w załączniku nr 5 do uchwały „Wydatki na zadania inwestycyjne” **zwiększa się** plan wydatków o kwotę 498.930,64 zł w związku z zaplanowaniem w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60095 „Pozostała działalność” zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa parkingu pomiędzy ul. Lubelską a ul. Kurowską wraz z toaletą”;
  - b) w załączniku nr 4 „Dotacje udzielane z budżetu” **zmniejsza się** plan wydatków o kwotę 498.930,64 zł, w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, na udzielenie dotacji dla powiatu puławskiego na „Budowę chodnika w ciągu drogi powiatowej 2509L w m. Witowice”.

**UZASADNIENIE**

Uchwała Rady Gminy Końskowola, o której mowa w sentencji wpłynęła do Regionalnej

Izby Obrachunkowej w Lublinie w dniu 5 marca 2021 roku. W wyniku jej zbadania w trybie nadzoru, Kolegium RIO w Lublinie podjęło 16 marca 2021 r. uchwałę Nr 61/2021 w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego uznając, że niektóre jej postanowienia naruszają prawo w sposób istotny.

5 marca 2021 r. Wójt Gminy Końskowola złożył do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie skargę na działania Rady Gminy Końskowola, polegające na podjęciu badanej uchwały z istotnym naruszeniem prawa, z uwagi na dokonanie nieuprawnionych zmian w przedłożonym Radzie, wraz z autopoprawkami wprowadzonymi zarządzeniami: Nr 188/O/2020 Wójta Gminy Końskowola z dnia 4 grudnia 2020 r., Nr 194/O/2020 Wójta Gminy Końskowola z dnia 30 grudnia 2020 r., Nr 198/O/2021 Wójta Gminy Końskowola z dnia 15 stycznia 2021 r., Nr 203/O/2021 Wójta Gminy Końskowola z dnia 1 lutego 2021 r., Nr 204/O/2021 Wójta Gminy Końskowola z dnia 15 lutego 2021 r. i Nr 205/O/2021 Wójta Gminy Końskowola z dnia 16 lutego 2021 r., projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok.

Kwestionowana przez Wójta zmiana polegała na usunięciu z budżetu gminy Końskowola na 2021 rok zadania pn. „Budowa parkingu pomiędzy ul. Lubelską a ul. Kurowską wraz z toaletą”, zaplanowanego w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60095 „Pozostała działalność”, na kwotę 550.000 zł i ustaleniu w zamian planu wydatków w dz. 600 „Transport i łączność”, rozdz. 60014 „Drogi publiczne powiatowe”, dotacji dla powiatu puławskiego na budowę chodnika w ciągu drogi powiatowej 2509L w m. Witowice w kwocie 550.000 zł.

9 marca 2021 r. do Izby wpłynęło pismo Wójta Gminy Końskowola wraz z załącznikami, tj: kopiami ww. zarządzeń Wójta Gminy Końskowola Nr 198/O/2020, Nr 204/O/2021, Nr 205/O/2021, Nr 206/O/2021 (dotyczy tylko autopoprawki wpf), kopią wniosku Komisji Budżetu, Finansów i Inwestycji o wprowadzenie zmian do projektu budżetu na 2021 r., kopiami korespondencji z Zarządem Powiatu Puławskiego dotyczącej możliwości realizacji w 2021 r. zadania zaproponowanego przez Komisję Budżetu, Finansów i Inwestycji, pismem Wójta Gminy Końskowola z 4.02.2021 r. skierowanym do Przewodniczącego Rady Gminy w sprawie ustosunkowania się do poprawki Komisji Budżetu, Finansów i Inwestycji, kopią faktury potwierdzającej realizację w 2020 r. zadania pn. „Budowa parkingu wraz z toaletą publiczną w m. Końskowola pomiędzy ulicami Lubelska i Kurowska” oraz wyciągiem z protokołu XXIV sesji Rady Gminy Końskowola z dnia 24 lutego 2021 r. (protokół został zatwierdzony na kolejnej sesji Rady Gminy).

11 marca 2021 r. Wójt Gminy Końskowola uzupełnił dokumentację związaną ze skargą o kopię umowy z dnia 4 lutego 2021 r. na realizację zadania pn. „Budowa parkingu pomiędzy ul. Lubelską a ul. Kurowską wraz z toaletą” za wynagrodzeniem w kwocie 498.930,64 zł brutto.

Zarządzenia Wójta Gminy Końskowola Nr 188/O/2020, Nr 194/O/2020 i Nr 203/O/2021 w sprawie autopoprawek do projektu budżetu na 2021 r. wpłynęły do RIO w Lublinie odpowiednio w dniach: 10.12.2020 r., 8.01.2021 r. i 5.03.2021 r.

Z przedłożonych dokumentów oraz z treści badanej uchwały uchwały budżetowej na rok 2021 wynika, że na sesji w dniu 24 lutego 2021 r. Rada Gminy Końskowola przyjęła większość autopoprawek wprowadzonych ww. zarządzeniami Wójta Gminy (oprócz autopoprawki dokonanej zarządzeniem 205/O/2021 w zakresie wprowadzenia zadania „Odwodnienie i osuszenie piwnic w budynku ZPO Pożóg”). Rada Gminy przyjęła także autopoprawkę Komisji Budżetu, Finansów

i Inwestycji i usunęła z budżetu na 2021 r. zadanie pn. „Budowa parkingu pomiędzy ul. Lubelską a ul. Kurowską wraz z toaletą” na kwotę 550.000 zł oraz wprowadziła do budżetu 2021 r. plan wydatków w kwocie 550.000 zł z przeznaczeniem na udzielenie dotacji dla powiatu puławskiego na budowę chodnika w ciągu drogi powiatowej 2509L w m. Witowice.

W wyniku analizy wyżej wskazanych dokumentów Kolegium RIO stwierdziło, że zadanie pn. „Budowa parkingu pomiędzy ul. Lubelską a ul. Kurowską wraz z toaletą” w kwocie 700.000 zł ujęte zostało w pierwszym projekcie uchwały budżetowej na 2021 r. przyjętym zarządzeniem Nr 179/O/2020 z 12.11.2020 r. w sprawie projektu budżetu na 2021 r. oraz projektu wieloletniej prognozy finansowej, a następnie zarządzeniem Nr 194/O/2020 z 30.12.2020 r. (autopoprawka) kwota wydatku na to zadanie zmniejszona została o 150.000 zł do wysokości 550.000 zł. W kolejnych autopoprawkach sporządzonych przez Wójta i przedstawionych pod obrady Rady Gminy Końskowola zarówno samo zadanie, jak i kwota przeznaczonych na nie wydatków nie ulegały już zmianie.

W złożonej skardze Wójt wskazuje, że na skutek tej zmiany nie zabezpieczono w budżecie 2021 r. środków finansowych na uregulowanie zaciągniętego w dniu 4 lutego 2021 r. zobowiązania z tytułu umowy Nr 272.1.15.2020, podpisanej po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Umowa ta podpisana została w oparciu o przepis art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 305), jak też art. 15zooa ust. 1 ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. z 2020 r., poz. 2255). Wójt wskazuje także, że zadanie to było ujęte w budżecie 2020 r. i – jak wynika z przesłanych dokumentów – w tymże roku zrealizowane, co potwierdza faktura Nr 20-06/0002 wystawiona 22.06.2020 r. na kwotę 32.595 zł brutto, opłacona z budżetu gminy w dniu 8.07.2020 r. Faktura dotyczyła opracowania dokumentacji projektowo-kosztorysowej zadania „Budowa parkingu wraz z toaletą publiczną w m. Końskowola pomiędzy ulicami Lubelska i Kurowska”. Zdaniem Wójta umieszczenie tego zadania w budżecie 2021 r. było naturalną konsekwencją i kontynuacją zadania. W skardze Wójt podnosi także, że skierował zapytanie w sprawie możliwości współfinansowania zadania „dotacja dla powiatu puławskiego na budowę chodnika w ciągu drogi powiatowej 2509L w m. Witowice” i 28.01.2021 r. otrzymał jednoznacznie odpowiedź, że powiat w 2021 r. nie planuje realizacji tego zadania ze względu na brak możliwości finansowych. O powyższym stanowisku powiatu Wójt powiadomił – pismem z 4.02.2021 r. – Przewodniczącemu Rady Gminy Końskowola, wyrażając jednocześnie brak swojej akceptacji wobec wniosku Komisji Budżetu, Finansów i Inwestycji. Jak wynika ze skargi, Rada Gminy przyjęła autopoprawkę Komisji pomimo informacji złożonej w trakcie XXIV sesji o zawarciu w dniu 4.02.2021 r. umowy z wykonawcą oraz oddaniu w dniu 19 lutego placu budowy.

Biorąc pod uwagę wskazane przez wójta gminy argumenty, Kolegium RIO stwierdziło, że badana uchwała, w części określonej w sentencji, 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 2021 r., poz. 305), wobec niezaplanowania w budżecie odpowiedniej kwoty

wydatków majątkowych z tytułu wcześniej zaciągniętych zobowiązań na wykonanie zadania pod nazwą „Budowa parkingu pomiędzy ul. Lubelską a ul. Kurowską wraz z toaletą”. 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 Końskowola, 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 uchwalając 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 przesłanych dokumentów oraz z dostępnego na stronie BIP gminy Końskowola oraz na stronie <https://www.hdsystem.pl/fms/video/index.php?streamName=konskwolsesja> nagrania XXIV sesji (od ok. 50 minuty 40 sekundy sesji) wynika, że Rada miała pełną świadomość podpisanej umowy i konsekwencji, jakie wynikają z usunięcia zadania z planu wydatków budżetowych. Kolegium RIO wskazuje przy tym, że wójt gminy posiadał upoważnienie do podpisania ww. umowy, na podstawie art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jak też na podstawie art. 15zoaa ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustawy, **albowiem do czasu podjęcia uchwały budżetowej podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.**

W toku postępowania nadzorczego, w uzupełnieniu dokumentacji związanej ze skargą, Wójt Gminy Końskowola przesłał pismem z 30 marca 2021 r. (do RIO wpłynęło 1.04.2021 r.) korespondencję z Zarządem Powiatu Puławskiego. Wynika z niej, iż na prośbę Wójta o zapewnienie, iż kwota 550.000 zł na pomoc finansową dla powiatu na budowę chodnika w m. Witowice (droga powiatowa nr 2509L) będzie 50-procentowym wkładem na realizację całości tego zadania Zarząd poinformował, że jego realizacja będzie możliwa wyłącznie ze środków finansowych udzielonej pomocy w takim zakresie, w jakim środki te będą wystarczające, zaś powiat puławski w chwili obecnej nie posiada środków, które mogłyby zostać przeznaczone na współfinansowanie inwestycji. Wyznaczenie terminu możliwości dofinansowania zadania ze strony powiatu na 2022 r. – zdaniem Zarządu – może okazać się niemożliwe.

20 kwietnia 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie wpłynęły wyjaśnienia Rady Gminy Końskowola w zakresie wszczętego postępowania nadzorczego. Rada wniosła o niestwierdzenie nieważności kwestionowanej przez Kolegium RIO części uchwały budżetowej z uwagi na fakt, że „odpowiada ona prawu”. Rada podnosi także, iż miała prawo do dokonania

zmiany przedłożonego projektu uchwały budżetowej, albowiem jest ograniczona w tym zakresie tylko poprzez brzmienie art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rada wskazuje też, że „miała prawo nie zaplanować wydatku na inwestycję, której nie chce realizować oraz takiej wobec której istnieją wątpliwości, że mogło dojść do naruszenia przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*”.

W posiedzeniu Kolegium, które odbyło się 27 kwietnia br., wzięli udział Wójt Gminy Końskowola p. Stanisław Gołębiowski i Przewodniczący Rady Gminy Końskowola p. Radosław Barzenc. W trakcie swojego wystąpienia zarówno Wójt, jak i Przewodniczący podtrzymali swoje stanowiska przedstawione w toku postępowania.

Z uwagi na to, że we wskazanym we wszczęciu postępowania nadzorczego terminie tj. do 19 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Końskowola, nie zweryfikowała – we własnym zakresie – wskazanego naruszenia prawa, Kolegium RIO w Lublinie, podtrzymując swoje stanowisko zawarte we wszczęciu postępowania, orzekło jak w sentencji.

Stwierdzając nieważność części badanej uchwały, Kolegium RIO ustaliło budżet gminy Końskowola w zakresie, o którym mowa w pkt 2 i 3 sentencji uchwały.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Na tę uchwałę przysługuje Radzie Gminy Końskowola prawo wniesienia skargi – za pośrednictwem RIO w Lublinie – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

**Otrzymują:**

1. Rada Gminy Końskowola,
2. Wójt Gminy Końskowola.