

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 31 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr 171 Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina z tytułu wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok, jako sprzecznej z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 19 lipca 2019 r., na wezwanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła do Izby uchwała Nr 171 Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r., w której powołując się na przepisy art. 14 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869), Rada postanowiła o nieudzieleniu Prezydentowi Miasta Konina absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Miasta Konina o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr 171 Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina z tytułu wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok, wyznaczając jednocześnie termin badania uchwały na dzień 31 lipca 2019 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawił się radca prawny legitymujący się pełnomocnictwem Prezydenta Miasta Konina.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło, co następuje.

W dniu 10 lipca 2019 r. do Izby doręczony został wyciąg z protokołu Nr IX/2019 z obrad IX Sesji Rady Miasta Konina odbytej w dniu 26 czerwca 2019 r., z którego m.in. wynika, że „(...) Przewodniczący rady poddał pod głosowanie wniosek Komisji Rewizyjnej o udzielenie Prezydentowi Miasta Konina absolutorium za 2018 rok.

Wynikiem głosowania: 9 radnych „za”, 12 radnych „przeciw”, 0 głosów „wstrzymujących się” od głosowania - Rada Miasta Konina nie udzieliła absolutorium Prezydentowi Miasta Konina za 2018 rok.

W sesji brało udział 21 radnych, na stan rady 23 radnych.

Przewodniczący rady, cytując: „Przypomnę, że zgodnie z prawem procedowaliśmy wniosek o udzielenie prezydentowi absolutorium. Jest to zupełnie inna sytuacja niż procedowanie wniosku o nieudzielenie absolutorium. Przypomnę, że Komisja Rewizyjna przedłożyła radzie wniosek o udzielenie absolutorium.

To głosowanie nie niesie za sobą żadnych skutków prawnych dla prezydenta, tylko tyle, że jest informacja wynikająca z głosowania, że tego absolutorium za 2018 rok prezydent nie uzyskał.”

Zgodnie z art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwałą w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

Przepis ten normuje kwestię związaną z bezwzględną większością głosów jaka jest wymagana do dla podjęcia skutecznej uchwały w sprawie absolutorium (vide: uzasadnienie wyroku NSA o sygnaturze II GSK 225/08 z dnia 2 lipca 2008 r.).

Kolegium Izby wskazuje, że „Bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy” oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą. Przy ustawowym składzie Rady Miasta Konina wynoszącym 23 radnych wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu Rady Miasta jest spełniony, o ile za uchwałą jest oddanych co najmniej 12 ważnych głosów. Za podjęciem uchwały zgodnej z treścią wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Konina głosowało 9 Radnych, natomiast 12 Radnych było przeciwnych udzieleniu absolutorium, co stanowi bezwzględną większość oddanych głosów.

Biorąc pod uwagę wynik głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Prezydenta Miasta Konina, wynikający z protokołu obrad sesji Rady Miasta Konina, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu pismem z dnia 11 lipca 2019 r., znak WA.-0903/71/2/2019 wezwała do doręczenia do siedziby Izby uchwały Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok.

W dniu 19 lipca 2019 r. przedłożona została uchwała Nr 171 Rady Miasta Konina z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina z tytułu wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok o treści zamieszczonej w postanowieniu § 1 „Nie udziela się Prezydentowi Miasta Konina absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok”.

Badaniu nadzorcemu, w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, podlega tryb w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta, a także materialne przesłanki jej uchwalenia.

Z przedłożonego Regionalnej Izbie Obrachunkowej wypisu z protokołu Nr IX/2019 z obrad IX Sesji Rady Miasta Konina odbytej w dniu 26 czerwca 2019 roku wynika, że:

przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium przedstawiono:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Konina za 2018 rok
- sprawozdanie finansowe,
- informację o stanie mienia Miasta Konina
- stanowisko Komisji Rewizyjnej z dnia 6 czerwca 2019 r. (Komisja Rewizyjna pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2018 r.).

Przewodniczący Rady poinformował, że *„Opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej nie musimy przedstawiać, Państwo radni ją otrzymali, są to opinie pozytywne, zarówno w sprawie sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu, a także wniosku absolutoryjnego”*. W tym miejscu należy zauważyć, że sprawozdanie finansowe nie jest opiniowane przez składy orzekające regionalnej izby obrachunkowej, a zakres opinii odnoszących się do wykonania budżetu określa art. 267 ustawy o finansach publicznych oraz art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Następnie opinie o projekcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu miasta Konina za 2018 rok przedstawiły następujące Komisje Rady Miasta :

- wspólna opinia Komisji Infrastruktury i Komisji Finansów pozytywna (4 radnych „za”, 4 „wstrzymujących się”),
- Komisji Edukacji, Kultury i Sportu – opinia pozytywna (8 radnych „za”),
- Komisja Rodziny i Spraw Społecznych - opinia pozytywna (7 głosów „za”, przy braku głosów „wstrzymujących” i „przeciwnych”),
- Komisja Praworządności projekt uchwały zaopiniowała pozytywnie (4 głosami „za”).

Przewodniczący ograniczyli swoje wystąpienia do podania wyników głosowania wraz z informacją czy były pytania w trakcie posiedzeń Komisji.

Z dalszej części protokołu wynika, że Przewodniczący Rady zarządził dyskusję nad sprawozdaniem, w której udział wziął jeden radny Pan Jarosław Sidor, który w części odnoszącej się do budżetu wskazał na kondycję finansową Miasta Konina, wzrastający poziom zadłużenia Miasta Konina oraz przedstawił analizę wyników wykonania budżetów na przestrzeni lat 2011-2019.

Wobec braku innych zgłoszeń do dyskusji Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu miasta Konina za 2018 rok, którą podjęto stosunkiem głosów: 9 radnych „za”, 0 radnych „przeciw”, przy 12 radnych „wstrzymujących się”.

Następnie Rada obradowała nad kolejnym punktem porządku obrad jakim było absolutorium dla Prezydenta Miasta Konina za 2018 rok.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Dominik Szopa stwierdził, iż uchwałą nr 3/2019 Komisja Rewizyjna Rady Miasta Konina z dnia 6 czerwca 2019 r. wniosła o udzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Konina oraz poinformował, że uchwała została podjęta w obecności 5 członków komisji na posiedzeniu, wniosek o udzielenie absolutorium został przyjęty 3 głosami „za” przy 2 głosach „wstrzymujących się”.

W toku zarządzanej dyskusji głos zabrali:

- radny Sławomir Lorek - przewodniczący Klubu Koalicji Obywatelskiej w imieniu tego klubu opowiedział się za udzieleniem absolutorium;
- radny Dominik Szopa - przewodniczący Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość w imieniu tego klubu opowiedział się przeciwko udzieleniu absolutorium co uzasadnił, wysokim poziomem deficytu, obniżającą się nadwyżką operacyjną i wzrostem zadłużenia do wysokości 115.000.000 zł. Radny wskazał, że ustawowy indywidualny wskaźnik spłaty zadłużenia jest trzeci rok z rzędu na poziomie poniżej 5 punktów procentowych, a nadwyżka operacyjna na koniec zeszłego roku wyniosła niecałe 16.000.000 zł i była niższa od prognozowanej, jak i niższa od nadwyżki z poprzedzającego roku budżetowego. Wskazał również, że nadwyżka operacyjna jest mniej więcej równa kwocie, którą w wieloletniej prognozie finansowej zaplanowano na spłatę długów;
- radny Tadeusz Wojdyński przewodniczący Klubu Radnych Lewica w imieniu tego klubu stwierdził, iż wszystko przemawia za tym, żeby takie absolutorium udzielić. Radny ocenił, że zadłużenie miasta jest poniżej progu bezpieczeństwa określonego ustawą, a wskaźnik obsługi długu, również jest poniżej określonego w ustawie w art. 243. Radny stwierdził, że nieuprawnione jest twierdzenie, że miasto nie jest w stanie obsłużyć tego długu.

Z protokołu z sesji wynika, że po ustosunkowaniu się Prezydenta Miasta do wypowiedzi radnych, Przewodniczący Rady Miasta poddał pod głosowanie wniosek Komisji Rewizyjnej o udzielenie Prezydentowi Miasta Konina absolutorium za 2018 rok. Wyniki głosowania podane na wstępie uzasadnienia przesądziły o nieudzieleniu absolutorium Prezydentowi Miasta Konina.

Stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu gminy oraz podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Natomiast przepis

art. 271 ustawy o finansach publicznych określa, iż 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) sprawozdaniem 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.

Z kolei art. 18a ust. 3 stanowi, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (Prezydentowi).

Z powołanych przepisów wynika, że absolutorium jako instytucja prawa finansowego związane jest z rozpatrzeniem sprawozdania z wykonania budżetu oraz z oceną wykonania budżetu. Ocena wykonania budżetu winna być rzetelna, a zarzuty udokumentowane.

Absolutorium, nazywane inaczej skwitowaniem lub rozliczeniem, to akt uznający za prawidłową działalność finansową organu, któremu absolutorium jest udzielane, na podstawie przedłożonego sprawozdania. Udzielenie absolutorium oznacza więc aprobatę organu stanowiącego dla działań organu wykonawczego i uznanie, że plan w postaci budżetu uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego został należycie wykonany. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (vide: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08, LEX nr 514991).

Wyłączna właściwość rady gminy do podejmowania uchwał w sprawie absolutorium w żadnej mierze nie oznacza dowolności rady przy rozpatrywaniu tej kwestii, a w szczególności nie stosowania się przez nią do uregulowań prawnych, zawartych w przepisach ustaw. Rada nie może w głosowaniu absolutoryjnym nie brać pod uwagę prawidłowości wykonanego przez organ wykonawczy budżetu za miniony rok budżetowy, jeżeli w wyniku merytorycznego rozpatrzenia tego sprawozdania nie ustala się, że budżet jest nieprawidłowo wykonany oraz że sprawozdanie nie odzwierciedla rzeczywistego i pełnego przebiegu wszystkich czynności faktycznych i prawnych składających się na wykonanie tego budżetu przez organ wykonawczy, za które odpowiedzialność ponosi Prezydent Miasta.

Odnosząc się do oceny wykonania budżetu dokonanej przez Radę Miasta Konina należy zauważyć, że Komisja Rewizyjna we wniosku o udzielenie absolutorium nie sformułowała żadnych zarzutów dotyczących wykonania dochodów i wydatków budżetu w 2018 roku, a także zrealizowanych przychodów i rozchodów. Komisja nie wносиła uwag do analizowanych lub kontrolowanych zagadnień lub informowała o analizowanym zakresie bez zamieszczania ocen.

Dyskusja, która odbyła się na sesji Rady Miasta w dniu 26 czerwca 2019 r. w odniesieniu do wykonania budżetu Miasta Konina skupiła się na ocenie sytuacji finansowej Miasta Konina na przestrzeni ostatnich lat oraz poziomie zadłużenia Miasta Konin i planowanego wzrostu zadłużenia związanego z wyemitowaniem kolejnych transz obligacji, a także poziomu planowanych spłat zadłużenia w stosunku do wskaźnika spłat zobowiązań określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Na sesji również nie sformułowano zarzutów dotyczących wykonania budżetu Miasta Konina w 2018 roku. Nie wskazano jakich działań zaniechał Prezydent Miasta Konina przy wykonywaniu budżetu Miasta Konina w 2018 roku lub w jakim zakresie przy wykonywaniu budżetu działał niezgodnie z wolą Rady Miasta Konina lub niezgodnie z przepisami prawa.

Należy zauważyć, że wzrost długu Miasta Konina w 2018 roku o kwotę 29.559.484 zł nastąpił w wykonaniu uchwał Rady Miasta Konina, tj. uchwały budżetowej oraz uchwały Nr 682 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego, uchwały Nr 782 z dnia 19 października 2018 r. w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu oraz uchwały Nr 802 z dnia 31 października 2018 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W świetle dokonanych ustaleń Kolegium Izby uznało, że brak było merytorycznych przesłanek, do negatywnej oceny wykonania budżetu wyrażającej się w akcie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Konina, co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.



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.