

Prezydent Miasta Poznania

Or-II.0006. 49.50.2012

250612 - 3012

URZĄD MIASTA POZNANIA BIURO RADY MIASTA SEKRETARIAT		
WPLYNEŁO DNIA	2012-06-25	WPLYNEŁO DNIA
L. dz. _____ zał. _____		
znak spr. _____		

Poznań, 25 czerwca 2012 r.

Pan
Grzegorz Ganowicz
Przewodniczący
Rady Miasta Poznania

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z pismem Pana Przewodniczącego z dnia 15 czerwca 2012 r. przekazującym projekt uchwały własnej Rady Miasta Poznania w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Poznania za 2011 rok (PU nr 566/12) oraz projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Poznania za 2011 rok (PU nr 567/12) uprzejmie informuję, że radca prawny z Biura Prawnego Urzędu Miasta Poznania zgłosił uwagi do przedmiotowych projektów uchwał, które przekazuję.

Z poważaniem


Ryszard Gföbelny

* Miasto know-how

Urząd Miasta Poznania, plac Kolegiacki 17, 61-841 Poznań

tel. +48 61 878 53 81, fax +48 61 852 92 75, prezydent@um.poznan.pl, www.poznan.pl

HK 074.1.238.2012

HK 074.1.239.2012

250612-1320

Poznań, 23.06.2012r.

OPINIA PRAWNA

dotycząca projektów uchwał Rady Miasta Poznania w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Poznania za 2011 rok (PU 566/11) i w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Poznania za 2011 rok (PU 567/11).

W związku z przekazaniem mi do zaopiniowania dwóch projektów uchwał - uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Poznania za 2011 rok (PU 566/11) i - uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Poznania za 2011 rok (PU 567/11) przedstawiam co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym (art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Uprzednie rozpatrzenie sprawozdania jest zatem konieczne do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium. W języku polskim "rozpatrzyć" oznacza "rozważyć coś, wziąć pod uwagę, zaznajomić się z czymś, przeanalizować". Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący, na sesji zwołanej specjalnie w tym celu. Rozpatrzenie sprawozdania jest czynnością faktyczną i zakłada pewną aktywność, polegającą co najmniej na omówieniu sprawozdania i umożliwieniu radnym zabrania głosu w dyskusji. Rozpatrywaniu sprawozdania z wykonania budżetu powinna towarzyszyć dyskusja, której przedmiotem są kwestie związane z wykonaniem budżetu. Warunkiem podjęcia uchwały w sprawie absolutorium jest rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu, a przepisy ustawy o finansach publicznych nie dają podstaw do głosowania nad przyjęciem bądź nieprzyjęciem sprawozdania (komentarz do ustawy o finansach publicznych. Ludmiła Lipiec-Warzecha, opublikowany w lex).

Podstawą sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. są dane z ewidencji księgowej budżetu, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Obligatoryjne elementy sprawozdania z wykonania budżetu j.s.t. obejmują:

- dochody i wydatki budżetu j.s.t. w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej;
- zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, pomocy państw członkowskich EFTA oraz innych bezzwrotnych źródeł zagranicznych, dokonane w trakcie roku budżetowego;
- stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Sprawozdanie finansowe jest odrębnym, od sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdań budżetowych, dokumentem. Pojęcie sprawozdania finansowego nie zostało w określone w ustawie o finansach publicznych, terminem tym posługuje się natomiast ustawa o rachunkowości. Sprawozdaniem finansowym jest bilans j.s.t. (skonsolidowany bilans j.s.t. sporządzany według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej).

Wyżej cytowany przepis art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych konstytuuje zasadę zgodnie z którą rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego następuje wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Nie stanowi natomiast czy odbywa się to równocześnie poprzez podjęcie jednej czy dwóch uchwał w przedmiotowej sprawie (to znaczy jednej uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu czy osobno uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu).

Stanowiska Regionalnych Izb Obrachunkowych w tej sprawie są również jak zauważyłem zróżnicowane.

I tak w ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie przepis art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych nakłada na organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązek rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu

terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Skoro - jak podkreśla RIO w Lublinie - sprawozdania te mają być razem rozpatrywane i zatwierdzane, powinny być objęte jednym aktem zatwierdzenia czyli jedną uchwałą. Z drugiej strony stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze nie jest już tak jednoznaczne. Jak stwierdził Prezes tej Izby Ryszard Zajączkowski w odpowiedzi na pismo z dnia 12 kwietnia 2011 roku Działu Prawnego „Pisma Samorządowego” Wspólnota, „.. zgodnie z art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu w terminie do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Z w/w przepisu wynika, że przedmiotem zatwierdzenia mają być jednocześnie oba sprawozdania w formie jednej uchwały. Mając na uwadze przepisy ustawy o samorządzie gminnym należy podkreślić, że organ stanowiący przedstawia swoje stanowisko podejmując stosowną uchwałę. Uważamy również, że nie ma przeciwwskazań, aby zatwierdzenie nastąpiło w dwóch odrębnych uchwałach...”

Inny i jednoznaczny pogląd z kolei przedstawił w Serwisie Samorządowym LEX z dnia 7 marca 2012 roku Ireneusz Krześlicki, który zauważa omawiając procedurę podejmowania uchwały absolutoryjnej, że ..na marginesie stosowania przez samorządy w ubiegłym roku, praktyka trzech uchwał, w tym odrębnie dla sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu może być źródłem wielu komplikacji proceduralnych. Jest ona zdecydowanie zbędna i nieprawidłowa, chociażby z uwagi na zasady poprawnej legislacji i analogię wynikającą z treści przepisu paragrafu 119 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (Dz U Nr 100, poz. 908). Rozdzielenie tych uchwał jest niewskazane także z uwagi na zależności regulowanego przedmiotu. Rada może zatwierdzić sprawozdanie z wykonania budżetu, a nie zatwierdzić sprawozdania finansowego, ale nigdy odwrotnie. Obowiązek podjęcia dwóch uchwał głosowanych w różnych trybach jest wystarczająco „kłopotliwy” (tutaj autor ma na myśli różny tryb zatwierdzania sprawozdań i głosowania wniosku absolutoryjnego).

Oceniając przedmiotowy przepis, biorąc równocześnie pod uwagę to, że dotychczasowe orzecznictwo RIO oraz sądów administracyjnych traktuje instytutę absolutorium wyłącznie jako instytutę prawa finansowego - skłaniałbym się do przyjęcia poglądu, że rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta Poznania powinno się odbywać w jednym głosowaniu i tym samym w jednej uchwale (nie zaś w sposób zaproponowany przez Biuro Rady Miasta Poznania).

Równocześnie - skłaniając się do takiego rozwiązania nie
przesądzam, że ustawodawca stanowiąc o rozpatrywaniu i
zatwierdzaniu sprawozdania finansowego jednostki samorządu
terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu tej
jednostki przesądził „jednoczesne” głosowanie w tych sprawach
i przesądził to, że przyjęcie dwóch uchwał w tych sprawach
może być uznane za wadliwe przez Regionalną Izbę Obrachunkową
w Poznaniu.

Henryk Kuligowski

Radca prawny

