

Urząd Miasta Poznania  
Wydział Organizacyjny  
Zespół Radców Prawnych Nr 1

Or-XVI.074.1.122.2018.JGG  
Or.-XVI.074.1.123.2018.JGG  
290518-2803

URZĄD MIASTA POZNANIA BIURO RADY MIASTA SEKRETARIAT 01		
WPLYNEŁO DNIA	29 MAJ 2018	WPLYNEŁO DNIA
L. dz. - 2803	zał.	
znak spr.		

- do PU  
- Pp. red. i  
- Komisje Rezygn. i  
- Rezygn. i  
- absolutorium

Poznań, dnia 29.05.2018r.

PRZEWODNICZĄCY  
RADY MIASTA POZNANIA

Grzegorz Ganowicz

Sz.P.  
Grzegorz Ganowicz  
Przewodniczący  
Rady Miasta Poznania

Wydział Organizacyjny  
Urzędu Miasta Poznania

#### Uwagi

do projektu uchwały (PU 1353/18) w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Poznania z tytułu wykonania budżetu za 2017r.

W odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Rady Miasta Poznania z dnia 17.05.2018r. (RM-III.0006.158.2018; 170518-02768) oraz zapytanie Wydziału Organizacyjnego z dnia 17.05.2018r. zgłaszam następujące uwagi do projektu uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Poznania z tytułu wykonania budżetu za 2017r. (PU 1353/18):

- 1) Opiniowany projekt zawiera w swojej treści propozycję rozstrzygnięcia „nie udziela się Prezydentowi Miasta Poznania absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta Poznania za 2017r.” i korespondujący z tym rozstrzygnięciem tytuł („w sprawie nieudzielenia absolutorium”).

W orzecnictwie i piśmiennictwie kwestia prawidłowego brzmienia projektu uchwały w sprawie absolutorium i w konsekwencji przedmiotu głosowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w tym radę gminy) budzi wątpliwości. Nie została ona do dzisiaj jednoznacznie rozstrzygnięta przez ustawodawcę, ani przez orzecznictwo sądowe. Spotkać może rozbieżne głosy autorów, rozbieżne orzeczenia sądów, rozbieżne rozstrzygnięcia organów nadzoru i rozbieżne uchwały organów różnych jednostek samorządu terytorialnego, przewidujące każdą możliwą treść uchwały, czy przewidujące każdy możliwy sposób jej procedowania. Niemniej, w mojej ocenie prawidłowa i przekonująca jest wykładnia przepisów przedstawiona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 6.02.2014r. (I SA/Po 941/13) i w wyroku z dnia 17.02.2011r. (I SA/Po 921/10), argumentację którego podzielam. Sprawa absolutorium (jego udzielenia albo nieudzielenia) dla wójta gminy z tytułu wykonania budżetu gminy w danym roku jest dla gminy kwestią zasadniczą i węzłową.

Ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii przez radę gminy w drodze podjęcia stosownej uchwały, jest istotne dla wszystkich mieszkańców gminy i wynika z ich prawa do pełnej informacji o sytuacji gminy. Obejmuje więc również ocenę organu stanowiącego na temat wykonania budżetu przez wójta dokonaną w drodze stosownej uchwały podjętej kwalifikowaną większością głosów (co z założenia ma wykluczyć przypadkowe podjęcie rozstrzygnięcia). Ustawodawca kwestię udzielenia albo nieudzielenia absolutorium pozostawił radzie gminy i tylko ona uprawniona jest (ale też obowiązana) rozstrzygnąć tę kwestię ostatecznie. O treści uchwały decyduje więc wyłącznie rada gminy. Komisja rewizyjna, będąca organem wewnętrznym rady gminy, ma w procedurze absolutoryjnej szczególną rolę, zakończoną sformułowaniem stosownego wniosku do rady gminy. Przedmiotem głosowania przez radę gminy jest jednakże sprawa absolutorium, a nie wniosek komisji (bez względu na jego brzmienie) i rada gminy owym wnioskiem komisji rewizyjnej nie jest w żaden sposób związana. Przedmiot głosowania wynika z przepisów prawa, a nie z treści wniosku komisji rewizyjnej. Przedmiotem głosowania jest więc sprawa absolutorium, a poddana pod głosowanie treść uchwały winna mieć zawsze pozytywne brzmienie („udziela absolutorium”) bez względu na treść wniosku komisji rewizyjnej. Tylko głosowanie nad takim brzmieniem uchwały pozwala na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy absolutorium – zarówno poprzez jego udzielenie, jak i poprzez nieudzielenie. Głosowanie uchwały o negatywnej treści pozwala jedynie na nieudzielenie absolutorium, jednakże nie pozwala na podjęcie uchwały o przeciwnej treści, a brak jest podstaw do ponownego głosowania uchwały o przeciwnym brzmieniu.

Wobec powyższego w mojej opinii projekt uchwały winien mieć pozytywne brzmienie (pomimo negatywnego wniosku Komisji Rewizyjnej) i wynika z głosowania uchwały o takiej treści przesądzi kwestię absolutorium Prezydenta Miasta Poznania z wykonania budżetu Miasta Poznania za 2017r.

- 2) Nadto zwracam uwagę, iż w mojej opinii uzasadnienie projektu uchwały jest niewystarczające i nie pozwala na dostateczne wyjaśnienie powodów nieudzielenia absolutorium, a odnoszących się do oceny wykonania budżetu przez Prezydenta Miasta Poznania w 2017r. Opiniowany projekt w swoim uzasadnieniu powiela opinię Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania o wykonaniu budżetu Miasta Poznania za 2017r. (stanowiącą załącznik do uchwały Nr 1/2018 Komisji Rewizyjnej z 15 maja 2018r. w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Poznania), która w mojej opinii zawiera jedynie ogólne i niepełne uzasadnienie dla stawianego wniosku.

Komisja rewizyjna pełni szczególną rolę w procedurze absolutoryjnej. Winna ona jako wewnętrzny organ gminy, przedstawić własną rekomendację w kwestii absolutorium, tj. wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Jak to wskazano powyżej, wniosek ten nie wiąże rady gminy, niemniej jest niezbędny dla prawidłowego przeprowadzenia procedury absolutoryjnej. Wniosek winien być konsekwencją opiniowania wykonania budżetu przez komisję rewizyjną, a więc uzasadnienie wniosku winno być spójne z ową opinią. Podstawą formułowania przez komisję wniosku o określonej treści winna więc być określona opinia na temat wykonania budżetu. Komisja formułując wniosek winna więc kompleksowo ocenić realizację budżetu (zarówno w sferze przychodów, jak i wydatków), zmiany dokonywane w budżecie przez wójta, przestrzeganie przez niego dyscypliny budżetowej, przestrzeganie przepisów regulujących sposób wydatkowania środków (np. przepisów regulujących zamówienia publiczne). W orzecznictwie (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu w

Lublinie z dnia 18.11.2016r., I SA/Lu 874/16) przyjmuje się, że w procesie udzielenia absolutorium konieczne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

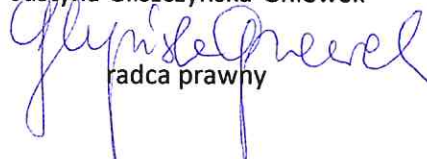
- jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji
- jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym
- czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Dopiero zweryfikowanie wykonania budżetu pod kątem w/w kryteriów, a także wskazanie konkretnych naruszeń i to z winy wójta uzasadnia podjęcie działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium.

Ocena wykonania budżetu nie może więc obejmować wyłącznie pojedynczych aspektów, ale mieć charakter kompleksowy. W orzecznictwie wskazuje się też na szczególny charakter absolutorium, które nie jest formą oceny działalności wójta w ogólności, ale wyłącznie oceną jego działalności w zakresie wykonania budżetu. W związku z powyższym powody, dla których ocena wykonania budżetu przez wójta jest taka, a nie inna, winny zostać sformułowane w uzasadnieniu wniosku komisji w sposób wyczerpujący i odnoszący się do całokształtu wykonania budżetu, a nie tylko do jego wybranych pozycji, a także do powodów, dla których tak, a nie inaczej budżet wykonano (a przynajmniej wyjaśnień wójta w tym zakresie).

W przedmiotowej sprawie opinia Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania o wykonaniu budżetu Miasta Poznania za 2017r. przedstawia pewne wątpliwości Komisji i uwagi odnoszące się de facto nie tyle do wykonania budżetu w 2017r., ale do polityki budżetowej Miasta i wykonania budżetu na przestrzeni kilku lat. Tymczasem ocena wykonania budżetu winna obejmować wykonanie budżetu za dany rok, w tej konkretnym przypadku za 2017r., i opierać się na porównaniu planu (tj. budżetu z uwzględnieniem zmian dokonanych w ciągu roku) z jego wykonaniem. W opinii Komisji Rewizyjnej zasadniczym powodem negatywnej oceny wykonania budżetu, i w konsekwencji wniosku o nieudzielenie absolutorium, są zastrzeżenia dotyczące wydatków inwestycyjnych, a więc jedynie jednej z pozycji budżetu. Dodatkowo w mojej ocenie Komisja nie analizowała powodów niewykonania budżetu w tym zakresie, a jedynie negatywnie ten fakt oceniła. Tymczasem niedostateczne uzasadnienie ewentualnej uchwały o nieudzieleniu absolutorium może stanowić powód stwierdzenia nieważności tej uchwały przez organ nadzorczy.

Justyna Gliszczyńska-Gniewek



radca prawny