

**Uchwała Nr 20.322.2020**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 17 września 2020 roku**

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr 305/XXXI/2020 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta Ostrołęki za 2019 rok.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr 305/XXXI/2020 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta Ostrołęki za 2019 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Ostrołęka skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**UZASADNIENIE**

W dniu 3 września 2020 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr 305/XXXI/2020 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie nieudzielenia Prezydentowi Miasta absolutorium z tytułu wykonania budżetu Miasta Ostrołęki za 2019 rok. Do uchwały załączono wyciąg z protokołu sesji Rady Miasta z dnia 27 sierpnia 2020 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izby obrachunkowych.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

Z przedłożonej uchwały wynika, że Rada Miasta Ostrołęki po zapoznaniu się, cyt.:

- „1) ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 rok,
- 2) ze sprawozdaniem finansowym,
- 3) z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Zespół Zamiejscowy w Ostrołęce,
- 4) z informacją o stanie mienia komunalnego za 2019 rok,

5) ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej oraz po zatwierdzeniu sprawozdań, o których mowa w pkt 1 i 2 Rada Miasta Ostrołęki”,

nie udzieliła Prezydentowi Miasta Ostrołęki absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2019.

Z wyciągu z protokołu sesji Rady Miasta Ostrołęki wynika, że komisje Rady: rewizyjna, budżetu i finansów, gospodarki komunalnej infrastruktury technicznej i ochrony środowiska, rodziny, zdrowia i polityki społecznej, oświaty, sportu i turystyki, kultury, dziedzictwa narodowego i promocji, prawa i współpracy z samorządami, pozytywnie zaopiniowały projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Ostrołęki. Ponadto z protokołu wynika, że - wbrew zapisom badanej uchwały - Rada Miasta Ostrołęki nie zatwierdziła sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 r. oraz sprawozdania finansowego, cyt.: „Przewodniczący Rady Miasta (...) poddał pod głosowanie projekt uchwały Rady Miasta Ostrołęki w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Miasta Ostrołęki wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 rok. Głosowanie Za – 9, Przeciw- 13 Wstrzymało się – 0. Uchwała nie została podjęta”.

Dalej w protokole wskazano, że Przewodniczący Rady Miasta Ostrołęki poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu miasta Ostrołęki za 2019 r. z następującym wynikiem, cyt.: „Głosowanie Za – 9, Przeciw- 13 Wstrzymało się – 0. Uchwała nie została podjęta” oraz że, cyt.: „Przewodniczący (...) odczytał uchwałę w sprawie nieudzielenia prezydentowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu miasta Ostrołęki za 2019 rok”.

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

Należy zgodzić się z zapisem w protokole z sesji, że wynik głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium oznacza, że nie została ona przyjęta, ponieważ nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości ustawowego składu Rady Miasta Ostrołęki. W ocenie Kolegium Izby nieprzyjęcie na sesji projektu - poddanej pod głosowanie - uchwały w sprawie udzielenia absolutorium nie oznacza automatycznie, że Rada Miasta Ostrołęki podjęła uchwałę o nieudzieleniu Prezydentowi Miasta Ostrołęki absolutorium, ponieważ treść art. 28a ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje możliwości przyjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium w drodze domniemania (vide: wyrok NSA z dnia 2 lipca 2008 r. II GSK 225/08, LEX 490091 oraz uchwała RIO w Bydgoszczy Nr XVI/42/2012 z dnia 25 lipca 2012 r.).

Wyżej przywołany przepis ustawy o samorządzie gminnym, inaczej niż w przypadku, np. art. 28aa ust. 9 zd. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który wszedł w życie 31 stycznia 2018 r., nie zawiera regulacji stanowiącej, iż odrzucenie wniosku absolutoryjnego oznacza podjęcie uchwały o treści przeciwnej do tego wniosku.

Przechodząc do oceny procedury absolutoryjnej przeprowadzonej przez Radę Miasta Ostrołęki, podzielić należy w pełni tezy przedstawione w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. V SA/Wa 1531/17, LEX nr 2544067.

Z kolei analizując przebieg dyskusji, w oparciu o zapisy z protokołu z sesji, Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miasta Ostrołęki, dokonując oceny wykonania budżetu,

nie odniosła się do całości wykonania budżetu, skoncentrowała się bowiem jedynie na wybranych jego elementach – zakup autobusów niskoemisyjnych czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych – polityka kadrowa i udzielanie upoważnień. Rada Miasta Ostrołęki nie wykazała i nie uzasadniła, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności Miasta określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków z winy Prezydenta Miasta Ostrołęki.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że udzielenie bądź odmowa udzielenia absolutorium należy do najistotniejszych kompetencji rady w procesie kontroli wykonania budżetu. Podjęcie uchwały w sprawie absolutorium jest uprawnieniem i obowiązkiem rady. Rada - w toku debaty nad absolutorium - może żądać przedłożenia przez organ wykonawczy dodatkowych wyjaśnień, żądanie to ograniczone jest do sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania finansowego.

Tryb i procedurę podejmowania uchwał w sprawie absolutorium ukształtowało szerokie orzecznictwo sądów administracyjnych. Z jego analizy można wysnuć kilka zasadniczych przesłanek niezbędnych do uznania uchwały w przedmiocie udzielenie absolutorium za zgodną z prawem.

W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05, LEX nr 201445; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. I SA/Kr 1583/13, LEX nr 1773994; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 września 2005 r. I SA/Bk 206/05, LEX nr 172073).

Ponadto, o ile organ stanowiący zachowuje pewną niezależność oceny wykonania budżetu, obejmującą także prawo do zastosowania kryteriów wartościujących, ocena ta nie może wykraczać poza realizację budżetu. Absolutorium jest zatem instytucją kontroli pracy organu wykonawczego o ograniczonym przedmiotowo zakresie i nie może być wykorzystywane przez organ stanowiący do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi zatem istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2002 r. I SA/Po 1606/01, LEX nr 79796 oraz wyrok NSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98).

Rada swoje niezadowolenie z pracy organu wykonawczego może wyrazić w odrębnej uchwale, nie powiązanej ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i z absolutorium, a także, zgodnie z art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, może z tej przyczyny zainicjować procedurę jego odwołania (wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 22 marca 1996 r. SA/Gd 3695/95, LEX nr 79742; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05, LEX nr 201445; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789).

W konsekwencji przyjęć należy, iż brak wykazania i uzasadnienia przez organ stanowiący, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, skutkuje niemożliwością podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium (wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789).

Ponieważ w przedstawionym stanie faktycznym niemożliwe jest ustalenie motywu podjęcia przez Radę Miasta Ostrołęki uchwały o nieudzieleniu absolutorium, stąd też w ocenie Kolegium Izby podjęcie badanej uchwały nie znajduje uzasadnienia.

Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. Zatem konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed Kolegium Izby.

Motywu, którym kierowali się radni w trakcie głosowania nad uchwałą o nieudzieleniu absolutorium, nie można także ustalić na podstawie protokołu z przebiegu sesji. Z wystąpień radnych podczas sesji absolutorijnej wynika, że zasadniczym zarzutem wobec wykonania budżetu przez Prezydenta Miasta Ostrołęki było zrealizowanie wydatków na odprawy dla zwalnianych pracowników, udzielenie upoważnienia dla przedsiębiorcy, zakup w 2020 r. autobusów, niezrealizowanie wydatków w kwocie 1.000.000 zł w 2019 r. na zakup autobusów, a także zakupy inwestycyjne w kwocie 63.000 zł.

Zdaniem Kolegium Izby dokonując oceny wykonania budżetu, Rada Miasta Ostrołęki winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast - przy ocenie wykonania budżetu - koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach lub - jak w niniejszym stanie faktycznym - na elementach nie związanych z wykonaniem budżetu za 2019 r., a dotyczących polityki kadrowej i kierowania Urzędem czy wykonania budżetu w 2020 r.

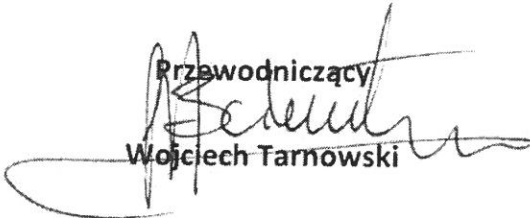
Ponadto w sytuacji, w której organ stanowiący podnosi rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym w zakresie realizacji budżetu (niezrealizowane wydatki na zakup autobusów oraz wydatki inwestycyjne w kwocie 63.000 zł), powinien rozważyć istotność tych wydatków w odniesieniu do całości budżetu oraz realizacji zadań istotnych dla społeczności lokalnej, ustalić przyczyny tego stanu rzeczy oraz zakres odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Realizacja planowanych inwestycji nie jest bowiem uzależniona wyłącznie od zabezpieczenia środków w budżecie.

Przebieg postępowania absolutorijnego nie wskazuje, aby podjęto próbę merytorycznego wyjaśnienia wskazanych okoliczności i jednoznacznie przedstawiono powody, dla których przypisuje się Prezydentowi Miasta Ostrołęki odpowiedzialność za niepełne wykonanie planowanych wydatków. Rada Miasta Ostrołęki skoncentrowała się wyłącznie na niektórych wydatkach inwestycyjnych, pomijając to, jaki był ich wpływ na wielkość i rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem budżetu.

Podkreślić należy, że wszystkie komisje Rady Miasta Ostrołęki, w tym komisja rewizyjna, opiniujące uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta Ostrołęki, wydały pozytywne opinie w tej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Ostrołęki została podjęta z istotnym

naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ustawy o finansach publicznych i orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący  
  
Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY  
*Aneta Chmielowiec*  
Aneta Chmielowiec  
LB-2106

23.09.2020r.