



Uchwała Nr 15/807/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 24 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr III/11/2024 Rady Miejskiej w Pogorzeli z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 26 czerwca 2024 r., Rada Miejska w Pogorzeli powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok.

Na podstawie 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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 24 lipca 2024 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby zapoznało się z:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok,
- opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 29 marca 2024 roku o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego i objaśnieniami,
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej o udzielenie Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium za rok 2023 z dnia 5 kwietnia 2024 r.,
- opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2024 roku w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pogorzeli o udzielenie absolutorium dla Burmistrza Gminy Pogorzela z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2023 rok,
- „Wyciągiem z protokołu – Protokół nr III/2024 z sesji Rady Miejskiej w Pogorzeli odbytej w dniu 20 czerwca 2024 roku w sali sesyjnej Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w

Pogorzeli” – przesłanym drogą elektroniczną w dniu 26.06.2024 r., obejmującym punkt 10 porządku obrad „Rozpatrzenie projektów uchwał i podjęcie uchwał: w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok oraz w sprawie udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok”,

- „Wyciągiem z protokołu – Protokół nr III/2024 z sesji Rady Miejskiej w Pogorzeli odbytej w dniu 20 czerwca 2024 roku w sali sesyjnej Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Pogorzeli” – przesłanym drogą elektroniczną w dniu 04.07.2024 r., obejmującym punkty: 7. „Wyjaśnienie zwrotu do Wojewody Wielkopolskiego dofinansowania pn. „Budowa ulic Wacława Roszczaka, Ks. Władysława Czerwińskiego, Ignacego Buszy, Wojciecha Kucharczyka w Pogorzeli””, 8. „Interpelacje i zapytania radnych”, 9. „Przedstawienie raportu o stanie Gminy Pogorzela za rok 2023 i debata nad raportem”, 10. „Rozpatrzenie projektów uchwał i podjęcie uchwał: w sprawie udzielenia Burmistrzowi Pogorzeli wotum zaufania”.

Na podstawie ww. materiałów Kolegium Izby ustaliło następujący stan faktyczny.

W dniu 5 kwietnia 2024 roku Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Pogorzeli podjęła uchwałę nr 1/2024 w sprawie wniosku o udzielenie Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium za rok 2023. Uchwałę podjęto 4 głosami „za”, przy braku głosów przeciwko i przy braku głosów wstrzymujących się. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2024 roku w uchwale Nr SO-11/0955/17/2024 wyraził opinię, że wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej za 2023 rok został należycie uzasadniony.

Porządek obrad III sesji Rady Miejskiej w Pogorzeli z dnia 20 czerwca 2024 r. obejmował m.in. następujące punkty:

7. Wyjaśnienie zwrotu do Wojewody Wielkopolskiego dofinansowania pn. „Budowa ulic Wacława Roszczaka, Ks. Władysława Czerwińskiego, Ignacego Buszy, Wojciecha Kucharczyka w Pogorzeli”.
8. Interpelacje i zapytania radnych.
9. Przedstawienie raportu o stanie Gminy Pogorzela za rok 2023 i debata nad raportem.
10. Rozpatrzenie projektów uchwał i podjęcie uchwał w sprawie:
 - 1) udzielenie Burmistrzowi Pogorzeli wotum zaufania,
 - 2) zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok,
 - 3) udzielenie Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok.

Z przedłożonego drogą elektroniczną w dniu 4 lipca 2024 r. „Wyciąg z protokołu” wynika, że: Przed głosowaniem nad uchwałą w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok, obydwie dokumenty omówiła Skarbnik Gminy. Przewodnicząca Rady odczytała opinię Składu Orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego i objaśnieniami.

Z kolei, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił opinię Komisji Rewizyjnej będącą jednocześnie wnioskiem skierowanym do Przewodniczącej Rady Miejskiej o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Pogorzeli z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2023 rok. Następnie Przewodnicząca Rady Miejskiej odczytała opinię Składu Orzekającego w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Pogorzeli o udzielenie absolutorium dla Burmistrza Gminy Pogorzela z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2023 rok.

Zarządzono dyskusję nad sprawozdaniami.

W dyskusji jeden z radnych, w imieniu własnym oraz czterech innych radnych powiedział.

„(...) chcielibyśmy zabrać głos i wygłosić krótkie oświadczenie uzasadniające naszą decyzję odnośnie głosowania nad projektami uchwał w sprawie udzielenia wotum zaufania, zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2023 rok oraz w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Pogorzeli.

Otóż biorąc pod uwagę fakt, iż w roku 2023 wydatki na inwestycje zostały zrealizowane na rekordowym dotychczas poziomie w wysokości prawie 13 mln zł, w tym udział dotacji pozyskanych z zewnątrz to niemal 11 mln zł, dla porównania w poprzednich latach było to zazwyczaj około 7 mln zł z przeznaczeniem na inwestycję.

Biorąc pod uwagę także fakt, iż budżet gminy w 2023 roku został zrealizowany z nawiązką, czyli zrealizowano więcej niż zaplanowano. Dochody były wyższe od planowanych, natomiast wydatki niższe od planu co jest sytuacją pożądaną. Poza tym na koniec roku pozostała w budżecie gminy nadwyżka finansowa w wysokości niespełna 2,7 mln. zł, a stan finansów gminy jest oceniany jako dobry.

Ponadto, zwracamy uwagę na to, że wykonanie budżetu za rok 2023 podlegało kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej, która w swojej pokontrolnej opinii nie przedstawiła żadnych zastrzeżeń, ani błędów i wydała pozytywną opinie na temat wykonania budżetu w roku 2023.

Taką samą pozytywną opinię wydała komisja rewizyjna jeszcze poprzedniej kadencji, również nie wnosząc żadnych zastrzeżeń.

Uważamy więc, że sprawozdanie finansowe w sposób jasny i rzetelny odzwierciedla stan finansów gminy Pogorzela. W związku z tym nie widzimy innej możliwości jak zagłosować 3 razy za tzn. za udzieleniem wotum zaufania dla burmistrza, za zatwierdzeniem sprawozdania finansowego oraz za udzieleniem absolutorium dla Burmistrza Pogorzeli.

Ponadto, chcielibyśmy zwrócić uwagę na jeszcze jedną rzecz i sprostować fakt, jaki pojawił się w opinii publicznej odnośnie tego jakoby gmina Pogorzela posiadała dług w wysokości ponad miliona złotych. Co jest według nas sformułowaniem krzywdzącym dla gminy i stwarzającym pozorne wrażenie jakoby gmina Pogorzela nie regulowała swoich zobowiązań, co może nie być bez znaczenia np. podczas organizacji różnego rodzaju przetargów w przyszłości.

Otóż słowo dług jest tutaj w istocie rzeczy po prostu nieprawdziwe, ponieważ gmina Pogorzela nie posiada długu, została natomiast zobowiązana do zwrotu otrzymanej wcześniej dotacji oraz naliczonych od tej kwoty odsetek.

Kwota w wysokości około miliona złotych o jakiej jest mowa w wartości bezwzględnej jest bardzo dużą sumą pieniędzy i ubolewamy nad tym, że nie udało się tej dotacji prawidłowo rozliczyć i

ostatecznie pozyskać dla gminy, ale mamy na uwadze również fakt, że w roku 2023 pozyskano ponad 11 mln zł jeszcze innych dotacji na inwestycje drogowe i nie tylko (a na przestrzeni ostatnich lat o wiele więcej) i w odniesieniu do tej kwoty pozyskanych dotacji 1 mln zł stanowi około 9% wartości, a kwota odsetek, które są tutaj faktycznym kosztem około 3% wartości pozyskanych dotacji. Dlatego uważamy, że pomimo tego, iż trzeba będzie tą dotację zwrócić (najprawdopodobniej z wypracowanej w 2023 roku nadwyżki) to i tak, jeśli chodzi o pozyskane dotacje gmina Pogorzela jest ok. 10 mln zł na tzw. plusie i bilans jest tutaj korzystny dla gminy.

Natomiast cała ta sytuacja związana ze zwrotem dotacji wpływa na budżet roku 2024, a nie oceniany dzisiaj budżet roku 2023. (...).”

Po złożonym oświadczeniu głos zabrał były Burmistrz.

W dalszej kolejności Przewodnicząca Rady poprosiła Przewodniczących stałych Komisji Rady o przedstawienie opinii w sprawie wykonania budżetu gminy za 2023 rok:

- Komisja Budżetu, Gospodarki i Rolnictwa – 5 głosów za, 5 głosów przeciw, 0 wstrzymujących „*tym samym według opinii radcy prawnego Komisja Budżetu, Gospodarki i Rolnictwa nie zajęła stanowiska w tej sprawie*”,
- Komisja Spraw Społecznych – „*Komisja Spraw Społecznych wykonanie budżetu gminy za 2023 rok zaopiniowała negatywnie głosując 3 głosami za i 6 głosami przeciw, 0 głosów wstrzymujących się w związku ze zwrotem dofinansowania do Wojewody Wielkopolskiego i budową dróg ulica Buszy, Czerwińskiego, Kucharczyka, Roszczaka w Pogorzeli oraz braku poinformowania byłej Rady Miejskiej nie przyjmujemy budżetu gminy za rok 2023 6 głosami przeciw*”.

Poddano pod głosowanie projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok. Za przyjęciem uchwały głosowało 5 radnych, 10 radnych było przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosowania. „*Uchwała Rady Miejskiej w Pogorzeli w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Pogorzela za 2023 rok nie została podjęta.*”.

Następnie pod głosowanie poddano projekt uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok – za przyjęciem uchwały głosowało 5 radnych, 10 radnych było przeciw, 0 radnych wstrzymało się od głosowania. „Uchwała Rady Miejskiej w Pogorzeli w sprawie udzielenia Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok nie została podjęta. (...)

W związku z niepodjęciem powyższej uchwały Przewodnicząca Rady Miejskiej (...) odczytała projekt uchwały w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok.(...)

Za przyjęciem uchwały głosowało 10 radnych, 5 radnych było przeciw, 0 radnych wstrzymało się od głosowania.

Uchwała nr III/11/2024 Rady Miejskiej w Pogorzeli z dnia 20 czerwca 2024 roku w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok stanowi

załącznik nr 23 do protokołu. Imienny wykaz głosowania radnych stanowi załącznik nr 24 do protokołu.”.

Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej Gminy, za prawidłowość której Burmistrz Gminy, jako organ wykonawczy, ponosi odpowiedzialność.

Kolegium Izby wskazuje, że z przedłożonych dokumentów wynika, że Radni nie sformułowali żadnych uwag w odniesieniu do sprawozdania z wykonania budżetu czy sprawozdania finansowego dotyczących roku 2023. Głosy, jakie pojawiły się w dyskusji, pozytywnie oceniały realizację wykonania budżetu 2023 roku. W toku dyskusji podnoszono kwestię zobowiązania wobec Wojewody Wielkopolskiego na kwotę 774.269,00 zł z tytułu zwrotu wraz z odsetkami dofinansowania z Funduszu Dróg Samorządowych (obecnie: Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg Samorządowych), w związku z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie Sygn. akt V SA/Wa 566/23. Kwota dotyczyła dofinansowania na wykonanie zadania wieloletniego pn. „Budowa ulic: W. Roszczaka, ks. W. Czerwińskiego, I. Buszy, W. Kucharczyka w Pogorzeli” realizowanego w budżetach lat 2019-2020.

W ocenie Kolegium Izby debata absolutoryjna nie dała podstaw do stwierdzenia, że budżet 2023 roku nie został zrealizowany w całości czy też w części. Badaniu Radnych powinno podlegać, czy uchwała rady zatwierdzająca granice liczbowe założonych w budżecie dochodów i wydatków została w sposób prawidłowy, przez organ wykonawczy, wykonana. Niezbędne jest zatem ustalenie jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych w budżecie wielkości oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie, można obciążyć organ wykonawczy.

Należy zwrócić uwagę, że dokonując oceny wykonania budżetu Rada Miejska w Pogorzeli winna to uczynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego. Przy merytorycznych argumentach oceny nie bez znaczenia dla Rady winno być stanowisko Komisji Rewizyjnej, opiniującej pozytywnie wykonanie budżetu za 2023 rok. Opinia ta nie ma charakteru wiążącego dla Rady, niemniej jednak powinna być wzięta pod uwagę. Jeśli natomiast Rada Miejska nie podzieliła zawartych w tej opinii wniosków, tym bardziej powinna przedstawić na sesji absolutoryjnej umotywowane argumenty dotyczące wykonania budżetu za 2023 rok.

W ocenie Kolegium Izby przebieg sesji absolutoryjnej oraz brak uzasadnienia podjętej uchwały w tej sprawie, nie pozwala na ustalenie motywu podjęcia przez Radę uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Pogorzeli. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej Gminy, za prawidłowość której Burmistrz, jako organ wykonawczy, ponosi odpowiedzialność. Z protokołu wynika, że w zarządzonej dyskusji pojawił się głos, w którym pozytywnie oceniono wykonanie budżetu Gminy za 2023 rok wskazując, że: „(...) w roku 2023 wydatki na inwestycje zostały zrealizowane na rekordowym dotychczas poziomie w wysokości prawie 13 mln zł, w tym udział dotacji pozyskanych z zewnątrz to niemal 11 mln zł, dla porównania w poprzednich latach było to zazwyczaj około 7 mln zł z przeznaczeniem na inwestycje ”.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Pogorzeli podjęła uchwałę w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2023, na mocy której nie udzieliła absolutorium Burmistrzowi Pogorzeli z tytułu wykonania budżetu za rok 2023, przy braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu i tym samym naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.).

W ocenie Kolegium Izby, Rada podejmując tej treści uchwałę nie wykazała związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zwrotem do Wojewody Wielkopolskiego dofinansowania na realizację inwestycji pn. „Budowa ulic Wacława Roszczaka, Ks. Władysława Czerwińskiego, Ignacego Buszy, Wojciecha Kucharczyka w Pogorzeli” a realizacją budżetu 2023 roku i nieudzieleniem absolutorium.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu (a nie np. braku współpracy pomiędzy organami: wykonawczym i stanowiącym). Jak wskazano wyżej, w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie jak wykonano planowany budżet. Zgodnie z Wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2019 r. sygn. akt V SA/Wa 1719/18 *„jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium”*.

Warto w tym miejscu przytoczyć również stanowisko WSA w Lublinie zawarte w wyroku z dnia 18 listopada 2016 r. (sygn. akt I SA/Lu 874/16). Zdaniem Sądu w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji (w tym przypadku w 2023 roku), jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Jedyną, faktycznie, prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) może być negatywna ocena wykonania budżetu, w tym przypadku dotyczącego 2023 roku. Należało stwierdzić, czy budżet za 2023 rok został wykonany zgodnie z wolą rady, czyli zgodnie z uchwałą budżetową oraz czy jego wykonywanie przebiegało rzetelnie, celowo i gospodarnie. Samej instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) niż bezpośrednio związaną z wykonywaniem budżetu gminy, w tym przypadku za 2023 rok.

Ponadto, w opisaney wyżej sytuacji doszło do dwukrotnego głosowania w tej samej sprawie, to jest w sprawie absolutorium dla Burmistrza Pogorzeli z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok. W ocenie Kolegium Izby brak było podstaw prawnych do przeprowadzenia powtórnego głosowania dotyczącego absolutorium. W myśl przepisu art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. W wyniku przeprowadzenia głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia

Burmistrzowi Pogorzeli absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok, za przyjęciem uchwały głosowało 5 radnych, 10 radnych było przeciw, wstrzymujących się od głosu nie było. Uchwała uzyskała zatem bezwzględną większość głosów „przeciw”. Sam proces głosowania został przeprowadzony prawidłowo. Głosowanie w sprawie absolutorium spowodowało, że bezwzględna większość radnych opowiedziała się za nieudzieleniem absolutorium Burmistrzowi Pogorzeli z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok. Rozstrzygnięcie o nieudzieleniu absolutorium nastąpiło zatem już w wyniku pierwszego głosowania nad uchwałą. Zbędne było zatem powtórne głosowanie nad uchwałą.

Mając powyższe na uwadze przyjęty tryb powtórnego głosowania w sprawie absolutorium narusza art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło 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, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

