

Uchwała Nr XXV/49/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 31 lipca 2024 r.

w sprawie wskazania, że uchwała Nr IV/21/2024 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Gniewkowa za 2023 rok została podjęta z naruszeniem prawa

Na podstawie art 11 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), 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 związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 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 Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza, że uchwała Nr IV/21/2024 Rady Miejskiej w Gniewkowie z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Gniewkowa za 2023 rok została podjęta z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Gniewkowie w dniu 26 czerwca 2024 r. podjęła uchwałę Nr IV/21/2024 w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Gniewkowa za 2023 rok. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 2 lipca 2024 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 31 lipca 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem z dnia 19 lipca 2024 r., znak: RIO-KA-4010-XXV-2/2024, o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali Pani Ilona Wodniak-Kuraszkiewicz - Burmistrz Gniewkowa i Pan Przemysław Stefański - Przewodniczący Rady Miejskiej w Gniewkowie oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 29 lipca 2024 r., a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu. Wyjaśnienia pismem znak: SOg.0711.4.2024 z dnia 29 lipca 2024 r. złożyła Pani Ilona Wodniak-Kuraszkiewicz Burmistrz Gniewkowa. W złożonych wyjaśnieniach wskazano m.in., iż "(...) uchwała nie jest sprzeczna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Absolutorium można zdefiniować bowiem jako akceptację (zatwierdzenie, skwitowanie) wykonania budżetu przez organ wykonawczy za dany rok budżetowy, które udzielane jest przez organ stanowiący j.s.t. Absolutorium jest formą kontroli ze strony organu

stanowiącego nad organem, wykonawczym, która dotyczy sposobu, w jaki ten drugi realizował gospodarkę finansową w danym roku w oparciu o budżet. Jak ujął to kielecki WSA w wyroku z 30 października 2013 r. (sygn. akt I SA/Ke 554/13, LEX nr 1426536), "Instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt - jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność". W przypadku nie podzielenia wyżej wskazanej argumentacji wnosi się o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie słów "Pani Ilonie Wodniak-Kuraszkiewicz".

Udział w posiedzeniu Kolegium wzięli: Pani Ilona Wodniak-Kuraszkiewicz - Burmistrz Gniewkowa, Pan Przemysław Stefański - Przewodniczący Rady Miejskiej w Gniewkowie, a także Pan Mariusz Wolski - Zastępca Burmistrza, Pani Wioletta Kucharska - Skarbnik Gminy, Pani Joanna Wiesiołowska - Zastępca Skarbnika Gminy i Pani Danuta Kamińska, legitymujący się upoważnieniem udzielonym przez Burmistrza Gniewkowa.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) 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.), Rada Miejska w Gniewkowie w § 1 badanej uchwały udzieliła Burmistrzowi Gniewkowa - Pani Ilonie Wodniak-Kuraszkiewicz absolutorium za wykonanie budżetu Gminy Gniewkowo za rok 2023.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Wójt jest organem wykonawczym gminy, co wynika z art. 26 ust. 1 tej ustawy, zaś rada gminy jest jej organem stanowiącym i kontrolnym, o czym przesądza treść art. 15 ust. 1 tej ustawy. Na podstawie art. 28a ust. 1 i 2 tej ustawy, uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta, a przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 ustawy. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje zaś bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

W myśl art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - 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 tej ustawy,
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2 tej ustawy,
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego,
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Na podstawie art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. Zgodnie ze słowniczkiem ustawowym zawartym w art. 2 tej ustawy, ilekroć w ustawie o finansach publicznych jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego - rozumnie się przez to również wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 2 pkt 2 tej ustawy).

W świetle takiego brzmienia przytoczonych wyżej przepisów prawa, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, brak jest podstaw do podejmowania uchwały w sprawie absolutorium w stosunku do imiennie wskazanej osoby burmistrza. Uchwała w sprawie absolutorium winna dotyczyć burmistrza jako organu wykonawczego gminy niezależnie od osób fizycznych pełniących tę funkcję w danym roku budżetowym. Procedura absolutoryjna dotyczy bowiem organu wykonawczego gminy, którym jest burmistrz, a nie konkretnych osób pełniących tę funkcję w danym roku budżetowym. Reasumując, dokonywana w ramach procedury absolutoryjnej ocena nie dotyczy piastujących urząd burmistrza wskazanych imiennie osób, lecz dotyczy ogólnie burmistrza jako organu gminy wykonującego jej budżet, chociażby w danym roku budżetowym kilka osób pełniło tę funkcję (np. zmiana burmistrza z przyczyn innych niż upływ kadencji, zmiana burmistrza w roku wyborczym).

W ocenie Kolegium Izby popartym orzecznictwem sądów administracyjnych (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 428/10; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2010 r. sygn. akt III SA/Gl 2083/10) za istotne naruszenie prawa uznaje się m.in. podjęcie aktu bez podstawy prawnej, wydanie aktu z przekroczeniem delegacji ustawowej, wydanie aktu przez organ niewłaściwy w sprawie, stwierdzenie że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, a sprzeczność jest oczywista i bezpośrednia, wprowadzanie regulacji sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania, naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał jeżeli na skutek tego naruszenia prawa zapadła uchwała o innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności (np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r. sygn. akt II SA/Go 510/17).

Z powyższych względów, Kolegium Izby oceniło występującą w badanej uchwale wadliwość jako niestanowiącą wystarczającej przesłanki do stwierdzenia jej nieważności i działając na podstawie art. 11 ust. 3 ww. ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zgodnie z którymi, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru (izba) nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Kolegium Izby wskazuje na konieczność prawidłowego formułowania przyszłych uchwał podejmowanych w sprawie absolutorium dla Burmistrza.

Uwzględniając powyższą argumentację, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy podjęło uchwałę jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz