

Uchwała nr 70/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 lipca 2017 r.

**w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/154/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie opinii
o uchwale Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r.
w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawina**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

odrzuca odwołanie

od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/154/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawina — z uwagi na wniesienie go przez nieuprawniony organ.

Uzasadnienie

W dniu 18 lipca 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu doręczone zostało pismo zawierające odwołanie Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/154/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Gminy Żórawina nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Żórawina, w której wydano opinię negatywną.

Przewodniczący Rady Gminy zarzucił, że uchwała Składu Orzekającego podjęta została bez właściwego ustalenia stanu faktycznego. Przewodniczący wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy i ponowne wydanie opinii na temat uchwały nr XXXIII/194/17 z dnia 19 czerwca 2017 roku.

Przystępując do rozpatrzenia złożonego przez Przewodniczącego Rady Gminy odwołania od uchwały Składu Orzekającego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu odniosło się do formalnych kryteriów jego oceny, tj. czy odwołanie wniesione zostało przez uprawniony organ.

W ocenie Kolegium Izby, ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) nie określa procedury postępowania w sprawie wniesienia przez jednostkę samorządu terytorialnego odwołania do kolegium izby od opinii wydawanej na podstawie art. 13 tej ustawy, jak również nie zawiera regulacji dotyczących wskazania organu właściwego do jego wniesienia.

Jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi występującymi w obrocie prawnym i — jak każda osoba prawna — działają poprzez swoje organy wskazane w ustawie. Stosownie do przepisu art. 11a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) gmina działa poprzez swoje organy, tj. radę gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz wójta, burmistrza, prezydenta (organ wykonawczy). Według przepisów art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) czynności absolutoryjne wykonuje rada gminy w trakcie debaty absolutoryjnej, podejmując w efekcie stosowną uchwałę w sprawie udzielenia lub w sprawie nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu. Uchwała organu stanowiącego w sprawie nieudzielenia absolutorium podlega opiniowaniu przez skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej, stosownie do art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Organ stanowiący jest autorem uchwały będącej przedmiotem opiniowania, zatem to do organu stanowiącego kierowana jest opinia składu orzekającego. Biorąc powyższe pod uwagę — zdaniem

Kolegium Izby — to organ stanowiący, jako odbiorca opinii, posiada wyłączne uprawnienia do wniesienia odwołania od uchwały składu orzekającego. Zdaniem Kolegium, zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady gminy wynikają wprost z ustawy o samorządzie gminnym i mają one charakter wyłącznie materialno-techniczny. Stosownie bowiem do przepisu art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 20 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, a także zwoływanie w miarę potrzeby sesji rady gminy. Przepisy te jednoznacznie kształtują usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady gminy. Nie ma zatem żadnej podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego gminy jakichkolwiek innych uprawnień, w tym przypadku do reprezentowania rady na zewnątrz i wypowiedzania się w jej imieniu, niż te, które wynikają z przywołanych wyżej przepisów prawa.

Wskazać należy, iż odwołanie od uchwały składu orzekającego powinno przybrać formę uchwały, a nie pisma, gdyż tylko w takiej formie winien wyrażać swoją wolę organ kolegialny, którym bez wątpienia jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Uchwała jest tą formą, w której rada wypowiada się, realizując swoje ustawowe kompetencje wynikające w szczególności z art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz z przepisów materialnego prawa administracyjnego. Forma uchwały jako sposób wypowiedzania się rady w sprawach wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego jest jedynym sposobem uzewnętrzniania stanowiska rady, nawet jeśli nie wynika to wprost z przepisu prawa. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w licznych orzecznictwie sądowym. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej regulacje prawne, w ocenie Kolegium Izby, organem uprawnionym do wniesienia odwołania od opinii składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej w sprawie uchwały rady gminy o nieudzieleniu wójtowi absolutorium, wydanej na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, może być wyłącznie organ stanowiący. Takie też stanowisko znajduje poparcie w literaturze oraz orzecznictwie sądowym (patrz: A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Lex 2012; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r. sygn. akt IV SA/Gl 396/08).

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus