

Uchwała nr I/80/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2025 r.

w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, podjętej na sesji w dniu 13 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Magdalena Macias — przewodnicząca,
- 2) Elżbieta Piekarska — członek,
- 3) Alina Giniowiec-Bakalarz — członek,

wydaje opinię negatywną

o uchwale Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, podjętej na sesji w dniu 13 czerwca 2025 r.

Uzasadnienie

W dniu 23 lipca 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęło pismo Przewodniczącej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu znak WAP.0007.9.2025.BR z dnia 23 lipca 2025 r., z którego wynika, że Rada Miejska w Nowogrodźcu podczas sesji 13 czerwca 2025 r. nie podjęła uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Nowogrodźca pomimo głosowania, w wyniku którego absolutorium nie zostało udzielone. Ponadto w dniu 23 lipca 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął protokół nr XVIII/25 sesji Rady Miejskiej w Nowogrodźcu, która odbyła się w dniu 13 czerwca 2025 roku.

Z przekazanego do Izby protokołu oraz z udostępnionego na stronie internetowej zapisu audiowizualnego sesji wynika, że Przewodnicząca Rady Miejskiej w Nowogrodźcu poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. W głosowaniu wzięło udział 14 radnych (przy 15-osobowym ustawowym składzie Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 5 radnych, przeciw było 8 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Miejska w Nowogrodźcu — bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady (8 głosów przeciw) — nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Nowogrodźcu przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi Miasta oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Stwierdzić należy, że uchwała organu kolegialnego jest aktem jego woli, zostaje podjęta z chwilą jej przegłosowania na posiedzeniu tego organu, a dowodem na to, że głosowanie się odbyło, jest protokół z posiedzenia organu, zawierający w szczególności wynik głosowania (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 166/08).

Pomimo, że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Miejskiej w Nowogrodźcu”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji opiniodawczych. W związku z powyższym Skład Orzekający zaopiniował uchwałę Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok — będącą efektem przeprowadzonego głosowania na sesji, która odbyła się w dniu 13 czerwca 2025 roku.

Podkreślenia wymaga, że w ramach opiniowania uchwały o nieudzieleniu absolutorium ocenie podlega nie tylko tryb postępowania przy jej podejmowaniu, ale także zasadność nieudzielenia absolutorium przy uwzględnieniu merytorycznych podstaw podjęcia takiej decyzji. Wobec powyższego Skład Orzekający zapoznał się z wyciągiem z protokołu sesji Rady Miejskiej w Nowogrodźcu, która odbyła się w dniu 13 czerwca 2025 r., porządkiem obrad tej sesji oraz z opublikowanym nagraniem sesji.

W porządku obrad sesji zwołanej na dzień 13 czerwca 2025 r. przewidziano m.in. następujące punkty:

„7. Rozpatrzenie raportu o stanie gminy:

- 1) prezentacja raportu;
- 2) debata nad raportem o stanie gminy:
 - a) wystąpienia mieszkańców,
 - b) stanowiska Klubów Radnych,
 - c) indywidualne wystąpienia radnych,
- 3) podjęcie uchwały w sprawie udzielenia wotum zaufania Burmistrzowi Nowogrodźca.

8. Rozpatrzenie sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy i Miasta Nowogrodziec za 2024 rok:

- 1) przedstawienie opinii Komisji Rozwoju Gospodarczego i Budżetu;
- 2) przedstawienie opinii z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Nowogrodźca;
- 3) przedstawienie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej:
 - a) o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy i Miasta Nowogrodziec za 2024 rok,
 - b) o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Nowogrodźca;

4) dyskusja:

5) podjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Nowogrodziec za 2024 rok,

6) podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Nowogrodźca."

Przewodniczący Komisji Rozwoju Gospodarczego i Budżetu Rady Miejskiej w Nowogrodźcu oraz Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawili pozytywne opinie Komisji o wykonaniu budżetu Gminy Nowogrodziec za 2024 rok.

W wyniku głosowania podjęta została uchwała Rady Miejskiej w Nowogrodźcu nr XVIII/104/25 z dnia 13 czerwca 2025 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Nowogrodziec za 2024 rok (13 głosów „za”, 1 „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”).

Następnie przystąpiono do głosowania w sprawie absolutorium. W głosowaniu wzięło udział 14 radnych, „za” głosowało 5 radnych, 8 głosowało „przeciw”, 1 radny "wstrzymał się" od głosu.

Podkreślenia wymaga, że art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), dalej zwanej „u.s.g.”, stanowi, że rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. Z powyższej regulacji wynika wprost, że absolutorium jest instytucją wymagającą rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonania oceny wykonania budżetu. Absolutorium jest bowiem udzielane z tytułu wykonania budżetu. Jediną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Powyższe w powołanej regulacji zastrzeżone zostało wprost do wyłącznej właściwości rady gminy. Podjęcie przez organ stanowiący uchwały o nieudzieleniu absolutorium powinno zatem być następstwem przeprowadzonego przez ten organ rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonanej przez ten organ negatywnej oceny wykonania budżetu. Takiej oceny nie mogą zastąpić ustalenia i wnioski formułowane na posiedzeniach Komisji Rewizyjnej. Stosownie do art. 20 ust. 1 u.s.g. rada gminy obraduje na sesjach. Samo głosowanie jest tylko jednym z elementów obrad, tak więc sam akt głosowania nie może zastąpić wnikliwego rozważenia sprawy podczas obradowania rady gminy. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu.

Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu i dokonanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oceny wykonania budżetu jest kluczowe dla instytucji absolutorium, co wynika wprost z art. 18

ust. 2 pkt 4 u.s.g. — jedynie jednoznaczna, negatywna ocena wykonania budżetu może stanowić faktyczną podstawę nieudzielenia absolutorium. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zatem zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

W ocenie Składu Orzekającego ocena absolutoryjna dotycząca wykonania budżetu Gminy Nowogrodzic za 2024 rok nie została przeprowadzona w sposób spełniający wymagania wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. W trakcie sesji absolutoryjnej nie dokonano rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu — dyskusja poprzedzająca akt głosowania nad absolutorium dotyczyła wyłącznie przebiegu posiedzenia Komisji Rewizyjnej.

Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

Podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium powinno zostać poprzedzone rozpatrzeniem przez organ stanowiący sprawozdania z wykonania budżetu. „Rozpatrzenie sprawozdania” narzuca konieczność aktywnego zachowania się na sesji związanej z oceną wykonania budżetu. Nie może ono ograniczać się do zapoznania się radnych z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz o wniosku Komisji Rewizyjnej, a także opiniami poszczególnych komisji Rady. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu (zob. L. Lipiec-Warzecha, Art. 270 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC). Zdaniem Składu Orzekającego wymóg ten nie został spełniony przy podejmowaniu opiniowanej uchwały. Wysoki stopień sformalizowania aktu absolutoryjnego jest z jednej strony potwierdzeniem rangi tej instytucji w systemie finansów publicznych, z drugiej zaś strony dążeniem ustawodawcy do stworzenia zobiektywizowanych przesłanek oceny wykonania budżetu.

W ocenie Składu Orzekającego, otwarcie i przeprowadzenie dyskusji odnoszącej się do wykonania budżetu w poprzednim roku budżetowym w trakcie sesji absolutoryjnej było niezbędne.

W ramach punktu 8 porządku obrad nie dokonano oceny wykonania budżetu za 2024 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Nowogrodzka z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. Nie wniesiono żadnych uwag do stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetu, jak również nie wykazano innych nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium.

Podstawy nieudzielenia absolutorium nie mogły również stanowić zarzuty, które nie odnosiły się bezpośrednio do wykonania budżetu w 2024 r., a sformułowane przez Radnych w trakcie debaty nad Raportem o stanie Gminy Nowogrodzic (pkt 7 porządku obrad). Radni wymienili jedynie listę zarzutów pod adresem Burmistrza Nowogrodzka dotyczących m.in. braku realizacji własnych inwestycji, zahamowania budowy mieszkań, rezygnacji z dotacji na kanalizację w Gierałtowie, bezprawnych zwolnień kierowników jednostek organizacyjnych, utratę doświadczonych i zaangażowanych pracowników urzędu, audyty zamawiane przez panią Burmistrz i wykorzystywane do zbierania materiałów na potrzeby zwolnień. W odniesieniu do ww. zarzutów ponownego podkreślenia wymaga, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a zatem wyłącznie realizacji wartości zaplanowanych w budżecie danego (ocenianego) roku. Dokonywane w ramach absolutorium oceny nie mogą dotyczyć potencjalnych kierunków wydatkowania środków, czy też realizacji zadań, które nie były ujęte w budżecie gminy na 2024 rok.

Zaznaczyć należy, że postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym, ściśle powiązanim z wykonaniem budżetu za dany rok, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności Burmistrza w innym zakresie niż wykonanie budżetu. Konieczne jest również, aby motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia oraz skontrolowania w toku badania nadzorczego.

Podkreślenia wymaga jednocześnie, że w ustawie o samorządzie gminnym przewidziane zostały dwa tryby dokonywania oceny organu wykonawczego — ocena absolutoryjna (z tytułu wykonania budżetu) oraz ocena dokonywana w toku debaty nad raportem o stanie gminy, zakończona głosowaniem nad wotum zaufania. Inny jest przedmiot i specyfika ocen dokonywanych w ramach ww. procedur. Nie jest w związku z tym uprawnione łączenie ocen dotyczących raportu o stanie gminy z oceną absolutoryjną i przyjmowanie przy tej ocenie argumentów wyrażonych w toku debaty nad wotum zaufania, w szczególności gdy te ostatnie odnosiły się do

działalności Burmistrza w ostatnich kilku latach, czy też gdy miałyby dotyczyć strategii prowadzenia określonych działań na rzecz Gminy w dalszej perspektywie czasowej.

Instytucja absolutorium odnosi się wyłącznie do wykonania budżetu i w tym sensie — na gruncie obowiązującego prawa — jest instytucją o ograniczonym przedmiotowo zakresie. Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej, uwzględniającej specyfikę budżetu, który stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której burmistrz — jako organ wykonawczy — ponosi odpowiedzialność. W procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. 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. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 ustawy o finansach publicznych. Żadne inne aspekty działalności burmistrza, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12, z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06 i z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14 i z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Specyfika budżetu wymaga, aby zarzuty dotyczące jego wykonania zostały zdefiniowane poprzez wskazanie skonkretyzowanych wydatków o określonej wartości i ich ścisłego powiązania z konkretnymi zapisami budżetowymi. Udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium musi opierać się na bezsprzecznie stwierdzonych faktach w stosunku do konkretnych zapisów (danych pozycji) w uchwale budżetowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 1132/16).

Przeprowadzona w Gminie Nowogrodzic ocena absolutoryjna ww. wymagań nie spełnia. Wobec powyższego Skład Orzekający postanowił wydać negatywną opinię o uchwale Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok podjętej na sesji w dniu 13 czerwca 2025 roku.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Magdalena Macias