

Uchwała nr 89/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 sierpnia 2013 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu
absolutorium dla Burmistrza Ziębic za 2012 rok podjętej na sesji w dniu 20 czerwca 2013 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Ziębic za rok 2012 podjętej na sesji w dniu 20 czerwca 2013 r. — wobec braku przesłanek merytorycznych uzasadniających nieudzielenie absolutorium, co narusza art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594).

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, wraz z pismem nr WO.RM.0007.15.2013 z 22 lipca 2013 r., wpłynął 24 lipca 2013 r. wyciąg z protokołu nr XXXVI/2013 sesji nr XXXVI Rady Miejskiej w Ziębicach, która odbyła się w dniu 20 czerwca 2013 r., w części dotyczącej przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za rok 2012 i udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic.

Jak wynika z treści protokołu, Przewodniczący Rady Miejskiej poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Ziębic w zakresie wykonania budżetu za 2012 rok. W głosowaniu wzięło udział 15 radnych (ustawowy skład Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 6 radnych, przeciw było 8 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Miejska w Ziębicach — bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (8 głosów przeciw) — nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się, w drodze głosowania, bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Ziębicach (8 radnych) przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2012 rok (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r., OTK 1995 nr 1, poz. 7).

W związku z powyższym Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu wystąpiła do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ziębicach o przekazanie do organu nadzoru uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok, podjętej 20 czerwca 2013 r. podczas XXXVI sesji Rady Miejskiej.

W odpowiedzi z dnia 5 sierpnia 2013 r. (pismo nr WO.RM.0007.15.2013) Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował między innymi, że „Rada Miejska w Ziębicach nie podjęła uchwały ws. nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic, a więc nie posiada takiego dokumentu (uchwały)”. Opisując procedurę absolutoryjną Przewodniczący wskazał, iż „został sporządzony projekt uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic w zakresie wykonania budżetu za 2012 rok. Na sesji w dniu 20 czerwca 2013 r. Rada Miejska nie przyjęła ww. projektu uchwały w głosowaniu jawnym, co nie jest tożsame z podjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi”. W uzasadnieniu swojego stanowiska Przewodniczący stwierdził, iż o ile w samorządzie powiatowym oraz w samorządzie województwa odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium, to sytuacja taka nie obejmuje jednak samorządu gminnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zwraca uwagę, iż absolutorium zostaje udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady. Odwrotnie, jeżeli bezwzględna większość ustawowego składu rady wypowie się przeciw, to absolutorium nie zostanie udzielone. Wyniki takiego głosowania stanowią podstawę do sporządzenia uchwały odpowiednio o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium. W sytuacji gdy za żadną z tych możliwości nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nierozstrzygającym. Wynik głosowania jest rozstrzygnięciem kwestii absolutorium i powinien być potwierdzony w odpowiednio do wyniku głosowania sporządzonym dokumencie (uchwale) potwierdzającym podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Stwierdzić należy, że uchwała organu kolegiального 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, publ. Lex nr 521423).

Pomimo że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Miejskiej”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym, Kolegium zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach o nieudzieleniu Burmistrzowi absolutorium za 2012 rok — wynikającej z przeprowadzonego głosowania, potwierdzonego w protokole nr XXXVI/2013 sesji, która odbyła się w dniu 20 czerwca 2013 roku.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta — przesłanki formalne, a także podstawy jej uchwalenia — przesłanki materialne. Instytucja absolutorium samorządowego to istotny element kontroli sprawowanej przez organ stanowiący danej jednostki samorządowej w stosunku do organu wykonawczego tejże jednostki samorządowej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „absolutorium komunalne jest instytucją o ograniczonym przedmiotowo zakresie. Dotyczy ona bowiem merytorycznej oceny przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonania jedynie budżetu tej jednostki, dokonywanej na podstawie przedłożonego przez zarząd sprawozdania” (zob. K. Sawicka, Absolutorium komunalne jako narzędzie wewnętrznej kontroli finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego, „Finanse Komunalne” 1999, nr 4, s. 8).

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w Ziębicach, Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2012 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi,
- uchwałą nr IV/140/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2013 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic za 2012 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu nr XXXVI/2013 sesji Rady Miejskiej w Ziębicach, która odbyła się w dniu 20 czerwca 2013 r., w części dotyczącej przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za rok 2012 i udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic (przedłożonym w dniu 24 lipca 2013 r.), a następnie całością protokołu (przedłożonego w dniu 1 sierpnia 2013 r.),
- uchwałą nr IV/169/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 2 sierpnia 2013 r. sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Ziębicach w przedmiocie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Ziębic w zakresie wykonania budżetu za 2012 rok.

Z przedłożonego Izbie protokołu nr XXXVI/2013 sesji Rady Miejskiej, która odbyła się w dniu 20 czerwca 2013 r., wynika, że przed podjęciem uchwały absolutorijnej Główna Księgowa przedstawiła Radzie uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Ziębice za rok 2012 (opinia pozytywna z uwagami). Następnie Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej przedstawiła Radzie opinię Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy Ziębice za 2012 rok (opinia pozytywna) oraz wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Burmistrzowi absolutorium za 2012 rok. W dalszej kolejności Przewodniczący Rady Miejskiej odczytał uchwałę

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ziębicach w sprawie udzielenia Burmistrzowi Ziębic absolutorium za 2012 rok (opinia pozytywna).

W toku dyskusji radny zgłosił zapytanie dotyczące prawdziwości wypowiedzi Burmistrza na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej odnośnie decyzji o nieudzieleniu mu absolutorium. Dodatkowo na ten temat wypowiedziało się dwoje radnych. Po wyjaśnieniach Burmistrza radni odnieśli się do wykonania dochodów ze sprzedaży mienia w 2012 roku. W dyskusji głos zabrało troje radnych. Jeden z radnych zwrócił uwagę na wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia w 2012 r. na poziomie 36% przy planie w wysokości 2.289.000 zł. Wątpliwości radnego odnośnie realności założonego planu dochodów ze sprzedaży mienia pojawiły się już w momencie uchwalenia planu dochodów. Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej wskazała, że uwagi dotyczące planu dochodów ze sprzedaży mienia wyjaśniono na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej z udziałem Burmistrza i Głównej Księgowej. Kolejny radny zwrócił uwagę, że problemy ze sprzedażą nieruchomości dotyczą całego kraju.

Na tym dyskusję zakończono, a następnie Rada Miejska podjęła uchwałę nr XXXVI/260/2013 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ziębice za 2012 rok.

W kolejnym punkcie porządku obrad sesji Rady odbyło się głosowanie nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic w zakresie wykonania budżetu za 2012 rok. W wyniku uzyskania bezwzględniej większości głosów ustawowego składu Rady, to jest 8 głosów „przeciw” udzieleniu absolutorium wobec 6 głosów „za” i 1 głosu „wstrzymującego się”, Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z wykonania budżetu gminy za 2012 rok.

W ocenie Kolegium uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Ziębic została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. O nieudzieleniu absolutorium przesądziły w istocie przesłanki inne niż ocena wykonania budżetu. Z protokołu sesji wynika bowiem, że w toku dyskusji nad budżetem poruszono jedynie kwestię wykonanego poziomu dochodów ze sprzedaży mienia w 2012 roku. Rada Miejska nie dokonała zatem obiektywnej oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, która winna mieć na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym planem, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności między stanem założonym a uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dokonując zatem oceny wykonania budżetu, Rada Miejska 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. Powyższe wynika z utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych (np. wyroki NSA: z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r. sygn. akt I SA/Po 1522/98).

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Ziębicach przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus