

Uchwała nr 40/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 23 lipca 2025 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie nieudzielenia
Burmistrzowi Miasta Jawora absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok
podjętej na sesji nr XV w dniu 20 czerwca 2025 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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Jawora absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok podjętej na sesji nr XV w dniu 20 czerwca 2025 r. — z powodu istotnego naruszenia 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.).

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wyciąg z protokołu sesji Rady Miejskiej w Jaworze, która odbyła się w dniu 20 czerwca 2025 roku.

Z wyciągu z protokołu, a ponadto z udostępnionego na stronie internetowej projektu uchwały w sprawie absolutorium, który był przedmiotem głosowania w trakcie sesji absolutorijnej, oraz zapisu audiowizualnego sesji wynika, że Przewodniczący Rady Miejskiej w Jaworze poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Jawora absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. W głosowaniu wzięło udział 21 radnych (przy 21-osobowym ustawowym składzie Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 9 radnych, przeciw było 12 radnych, nikt nie wstrzymał się od głosu. Oznacza to, że Rada Miejska w Jaworze — bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady (12 głosów przeciw) — nie udzieliła absolutorium. Opowiedzenie się bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Jaworze przeciwko udzieleniu absolutorium Burmistrzowi oznacza, że Rada nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje, że 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 potwierdzającym podjęcie uchwały w sprawie absolutorium, tj. uchwale (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt W. 18/94, OTK 1995 nr 1, poz. 7).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowany jest pogląd, 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. Dokument odzwierciedlający treść uchwały, podpisany przez przedstawiciela organu jest de facto odpisem uchwały. Jego znaczenie prawne należałoby zakwalifikować jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia uchwały (przegłosowania jej) przez członków organu” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 Jaworze”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym, Kolegium Izby zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi

Miasta Jawora absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok — będącej efektem przeprowadzonego głosowania na sesji, która odbyła się w dniu 20 czerwca 2025 r.

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 przesłanki materialne stanowiące podstawę jej podjęcia.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Miejskiej w Jaworze, Kolegium zapoznało się zatem z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr II/45/2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Jawora sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Jawor za 2024 rok (opinia pozytywna),
- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jaworze o wykonaniu budżetu Gminy Jawor za 2024 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem tej Komisji o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Jawora za rok 2024,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr II/58/2025 z dnia 19 maja 2025 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Jawora za 2024 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu sesji Rady Miejskiej w Jaworze, która odbyła się w dniu 20 czerwca 2025 r. (przedłożonym w dniu 25 czerwca 2025 r.), projektem uchwały w sprawie absolutorium stanowiącym przedmiot głosowania w trakcie sesji absolutorijnej oraz porządkiem obrad tej sesji, a ponadto z opublikowanym nagraniem sesji,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr II/73/2025 z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie opinii o uchwale Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Jawora absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok podjętej na sesji w dniu 20 czerwca 2025 r. (opinia negatywna).

W porządku obrad sesji zwołanej na dzień 20 czerwca 2025 r. przewidziano m.in. następujące punkty:

„4. Raport o stanie Gminy Jawor za 2024 rok

- a) przedstawienie Raportu o stanie Gminy Jawor;
- b) debata nad Raportem o stanie Gminy Jawor;

5. Podjęcie uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi Miasta Jawora wotum zaufania — druk nr XV-118-25

- a) rozpatrzenie sprawozdania finansowego Gminy Jawor za 2024 r.;
- b) stanowisko Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jaworze;
- c) uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Jawora za 2024 rok;
- d) podjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Jawor za 2024 r. wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Jawor za 2024 r. — druk nr XV-119-25;
- e) podjęcie uchwały w sprawie absolutorium — druk nr XV-120-25”.

Z nagrania sesji wynika, że w ramach punktu 4 porządku obrad przed głosowaniem uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi wotum zaufania, prowadzona była debata nad przedstawionym raportem o stanie Gminy Jawor, w której radni Klubu Radnych „Blżej Mieszkańców” i Klubu Radnych „Prawo i Sprawiedliwość” przedstawili liczne uwagi dotyczące m.in. nierozwiązywania podstawowych problemów mieszkańców, depopulacji miasta, zaniedbania czystości w mieście, braku toalety w rynku, awarii sieci wodociągowej, czy też budowy „domku ogrodnika” i szlabanu na terenie MOPS niezgodnie z przepisami. Wskazali również na kwestię wykorzystania subwencji powodziowej. Skarbnik wyjaśniła, że środki te (4.376.134 zł) zostały wprowadzone do budżetu uchwałą Rady Miejskiej z dnia 20 grudnia 2024 r. w dziale 758 „Różne rozliczenia” rozdziale 75802 „Uzupełnienie subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego” § 275 „Środki na uzupełnienie dochodów gmin”, przy jednoczesnym zmniejszeniu przychodów z tytułu emisji obligacji.

W toku debaty Radni podnieśli również kwestie koniecznych inwestycji i remontów, rozszerzenia monitoringu, doświetlenia przejść dla pieszych, czy też wprowadzenia rozwiązań na terenie miasta, stanowiących odpowiedź na problem depopulacji.

W ramach punktu 5 sesji przedstawiono opinię Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej o wykonaniu budżetu Gminy Jawor za 2024 rok (opinia pozytywna) oraz opinie regionalnej izby obrachunkowej. Następnie Przewodnicząca Komisji Budżetu i Finansów zaprezentowała opinię pozytywną do projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Jawor za 2024 r. wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Jawor za 2024 r. Radni nie mieli pytań i uwag co do przedłożonego projektu.

W wyniku głosowania podjęta została uchwała Rady Miejskiej w Jaworze nr XV/127/25 z dnia 20 czerwca 2025 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Jawor za 2024 r. wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Jawor za 2024 rok (9 głosów „za”, 0 „przeciw” i 12 głosów „wstrzymujących się”).

Następnie przystąpiono do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium. Projekt uchwały zakładał udzielenie Burmistrzowi Miasta Jawora absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok i uzyskał pozytywną opinię Komisji Budżetu i Finansów. W tej części sesji głos zabrał przedstawiciel Klubu Radnych „EB Razem”, który w imieniu Klubu wyraził poparcie dla udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Jawora. Po jego wystąpieniu odbyło się głosowanie. W głosowaniu wzięło udział 21 radnych, „za” głosowało 9 radnych, a 12 głosowało „przeciw”.

Z przebiegu sesji wynika, że w ramach punktu 5 porządku obrad nie dokonano oceny wykonania budżetu za 2024 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Jawora 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, co ma istotne znaczenie ze względu na pozytywną ocenę wykonania budżetu dokonaną przez Komisję Rewizyjną.

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 Jawor za 2024 rok (pkt 4 porządku obrad). Podkreślenia wymaga, że wotum zaufania i absolutorium z tytułu wykonania budżetu są dwiema odrębnymi instytucjami. 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, a zatem wyłącznie do realizacji wartości zaplanowanych w budżecie danego (oceniańego) roku i w tym sensie — na gruncie obowiązującego prawa — jest instytucją o ograniczonym przedmiotowo zakresie. 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 (w tym budowy „domku ogrodnika”). Podkreślenia wymaga przy tym, że dokonując oceny wykonania budżetu, organ stanowiący powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego.

Zakres oceny absolutoryjnej wyznacza sama definicja budżetu i jego znaczenie zawarte w art. 211 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.). W świetle powołanych regulacji budżet jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, który określa uchwała budżetowa stanowiąca podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym. Ocenie absolutoryjnej podlega wykonanie zaplanowanych wielkości, tj. procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków zaplanowanych w budżecie. Z samej istoty absolutorium wynika, że w jego ramach nie może być poddawana ocenie sfera planowania budżetowego, w szczególności kwestie związane z nieuwzględnieniem w planie określonych zadań.

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 bezspornie 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).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdza, że — tak jak wskazano w opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o uchwale Rady Miejskiej w Jaworze w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Jawora absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok podjętej na sesji w dniu 20 czerwca 2025 r. — ocena absolutoryjna dotycząca wykonania budżetu Gminy Jawor za 2024 rok nie została przeprowadzona w sposób spełniający wymagania wynikające z 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.), zwanej dalej „u.s.g.”. Wskazany przepis 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. 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. 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.

Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej negatywnej oceny realizacji budżetu przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami. Wymóg ten nie został spełniony przy podejmowaniu badanej uchwały. W toku rozpatrywania uchwały w sprawie absolutorium nie zostały wskazane (brak dyskusji) jakiekolwiek zastrzeżenia lub negatywne oceny związane z przedmiotem wykonania przez Burmistrza Miasta Jawora budżetu za 2024 rok, jak również organ stanowiący pomimo nakazu wynikającego z treści art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie dokonał rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu.

Reasumując, w ocenie Kolegium Izby podjęcie przedmiotowej uchwały nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Gminy Jawor w roku 2024, która uzasadniałaby nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta Jawora z tego tytułu. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Jaworze 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 uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus