

Uchwała nr 47/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 sierpnia 2025 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia
Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok podjętej na sesji
nr XVIII w dniu 13 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 Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok podjętej na sesji nr XVIII w dniu 13 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 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.

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 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. 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 Nowogrodźcu”, 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 Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia

Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok — będącej efektem przeprowadzonego głosowania na sesji, która odbyła się w dniu 13 czerwca 2025 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 przesłanki materialne stanowiące podstawę jej podjęcia.

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

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr I/54/2025 z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Nowogrodźca sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy i Miasta Nowogrodziec za 2024 rok (opinia pozytywna),
- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu o wykonaniu budżetu Gminy i Miasta Nowogrodziec za 2024 rok (opinia pozytywna) oraz wnioskiem tej Komisji o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Nowogrodźcu za rok 2024,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr I/76/2025 z dnia 9 czerwca 2025 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Nowogrodźca za 2024 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu sesji Rady Miejskiej w Nowogrodźcu, która odbyła się w dniu 13 czerwca 2025 r. (przedłożonym w dniu 23 lipca 2025 r.) oraz porządkiem obrad tej sesji, a ponadto z opublikowanym nagraniem sesji,
- pismem Przewodniczącej Rady Miejskiej w Nowogrodźcu znak WAP.0007.9.2025.BR z dnia 23 lipca 2025 r. informującym o braku uchwały o nieudzieleniu absolutorium Burmistrzowi Nowogrodźca za 2024 rok,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr I/80/2025 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. (opinia negatywna).

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”.

Z nagrania sesji wynika, że w ramach punktu 7 porządku obrad przed głosowaniem uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi wotum zaufania prowadzona była debata nad przedstawionym raportem o stanie Gminy i Miasta Nowogrodziec, w której radni Klubu Radnych „Po pierwsze Mieszkańcy” i Klubu Radnych „Współpraca i Doświadczenie” przedstawili listę zarzutów pod adresem Burmistrza Nowogrodźca, dotyczących m.in. braku realizacji własnych inwestycji, zahamowania budowy mieszkań, rezygnacji z dotacji na kanalizację w Gierałtowie, bezprawnych zwolnień kierowników jednostek organizacyjnych, utraty doświadczonych i zaangażowanych pracowników urzędu, audytów zamawianych przez Burmistrza i wykorzystywanych do zbierania materiałów na potrzeby zwolnień.

W ramach punktu 8 sesji 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. Z nagrania sesji oraz z protokołu wynika, że po przeczytaniu opinii przewodnicząca Rady otworzyła dyskusję, która poprzedzała akt głosowania nad absolutorium i dotyczyła wyłącznie przebiegu posiedzenia Komisji Rewizyjnej.

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.

Z przebiegu sesji wynika, że w ramach punktu 8 porządku obrad nie dokonano oceny wykonania budżetu za 2024 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Nowogrodźca 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 i Miasta Nowogrodziec za 2024 rok (pkt 7 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 absolutorijną 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. 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 absolutorijnej 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 absolutorijnej 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 bezspornych 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 Nowogrodźcu w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Nowogrodźca absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok podjętej na sesji w dniu 13 czerwca 2025 r. — ocena absolutoryjna dotycząca wykonania budżetu Gminy i Miasta Nowogrodzic 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. Jedyną 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 jakiekolwiek zastrzeżenia lub negatywne oceny związane z przedmiotem wykonania przez Burmistrza Nowogrodźca 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 i Miasta Nowogrodzic w roku 2024, która uzasadniałaby nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Nowogrodźca 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 Nowogrodźcu 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