



UCHWAŁA NR 34/134/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 15 września 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|--|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Grażyna Kos |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Magdalena Budziarek | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska | 14/ Anna Adamczewska |

Po rozpatrzeniu w dniu 15 września 2020 roku uchwały nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 4 września 2020 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137),

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok, z powodu braku podstawy prawnej do przeprowadzenia powtórnego głosowania w sprawie absolutorium.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok (*zwana dalej – uchwałą*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w przedmiocie wyżej opisanej uchwały, powiadamiając przedstawicieli Gminy o terminie posiedzenia w dniu 15 września 2020 roku. Stosownie do przepisu art. 15^{zxx} ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późniejszymi zmianami), posiedzenie Kolegium przeprowadzone zostało w trybie

zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium wykonane zostało poprzez złożenie przez przedstawicieli tejże jednostki wyjaśnień za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Korzystając z powyższego uprawnienia, Przewodniczący Rady Miejskiej w Krośniewicach w piśmie z dnia 11 września 2020 roku wskazał, że poddany został pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, który nie uzyskał bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Natomiast w wyniku głosowania bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady była przeciw uchwale w sprawie udzielenia absolutorium i zdaniem Przewodniczącego Rady doszło do podjęcia uchwały o nieudzieleniu Burmistrzowi Krośniewic absolutorium za 2019 rok. Jednakże z uwagi na odmienną opinię obsługi prawnej, według której wynik głosowania nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium za 2019 rok nie doprowadził do rozstrzygnięcia kwestii absolutorium i nie nastąpiło podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, doszło do powtórnego głosowania w sprawie absolutorium. Z kolei w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Burmistrz Krośniewic w piśmie z dnia 11 września 2020 roku, znak: B.030.7.2020 wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały, jako podjętej z naruszeniem prawa przez nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu. Burmistrz podkreślił m.in., że podjęta uchwała jest niezgodna z wnioskiem Komisji Rewizyjnej i nie odpowiada pozytywnej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o wykonaniu budżetu. Z przedłożonego pisma wynika również, że uwagi powołane w uzasadnieniu uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, nie mogą stanowić podstawy dla uzasadnienia tejże uchwały, bowiem stanowią niemerytoryczną ocenę działalności Burmistrza, a nie samego wykonania budżetu.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, wzięło pod uwagę:

- uchwałę Rady Miejskiej w Krośniewicach w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 rok wraz ze zmianami dokonanyymi przez organy Gminy w trakcie roku budżetowego, przekazanyymi do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
- sprawozdanie Burmistrza Krośniewic z wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok,
- uchwałę Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 7 sierpnia 2020 roku w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Krośniewic za 2019 rok wraz z opinią tejże Komisji o wykonaniu budżetu Gminy za 2019 rok,
- wyciąg z projektu protokołu z XXVII sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku,
- uchwałę nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok wraz z uzasadnieniem.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Jak wynika z wyciągu z projektu protokołu pkt 4 porządku obrad XXVII Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia br. - „Podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Krośniewice wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu

Gminy Krośniewice za 2019 r.” obejmował następujące etapy: a) rozpatrzenie sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego; b) przedstawienie uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii dotyczącej sprawozdania Burmistrza Krośniewic z wykonania budżetu za 2019 rok; c) opinie komisji stałych; d) dyskusję; e) głosowanie w sprawie podjęcia uchwały. W następnej kolejności pkt 5 porządku obrad - „Podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 r.” przewidywał: a) przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Krośniewic za 2019 rok wraz z opinią Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok; b) przedstawienie uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Krośniewicach w sprawie absolutorium za 2019 rok; c) opinie komisji stałych; d) dyskusję; e) głosowanie w sprawie podjęcia uchwały. W zakresie realizacji ostatniego etapu pkt 5 porządku obrad sesji Rady z dnia 28 sierpnia br. Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok. W rezultacie oddano 3 głosy „za”, 11 głosów „przeciw”, przy braku głosów „wstrzymujących się” (1 radny był nieobecny). Uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskała wymaganej większości głosów. Natomiast, mając na uwadze uzyskany wynik głosowania (bezwzględna liczba głosów ustawowego składu rady przeciw projektowi uchwały), Przewodniczący Rady Miejskiej w Krośniewicach początkowo stwierdził, że Rada Miejska nie udzieliła absolutorium, jednakże w związku z opinią obsługi prawnej, iż nie doszło do rozstrzygnięcia kwestii absolutorium i nie podjęto uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, Przewodniczący Rady ostatecznie stwierdził, że uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie została podjęta i zamknął pkt 5 porządku obrad. Po zrealizowaniu pkt 6 obrad oraz przerwie, Przewodniczący Rady oznajmił, że uchwała w sprawie absolutorium nie została podjęta, w związku z tym Klub Radnych Przyjazna Gmina Krośniewice złożył projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2019 rok wraz z uzasadnieniem. Następnie głosowano wniosek w sprawie dodania do porządku obrad pkt 6a w brzmieniu „Podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok”. Zmiana porządku obrad została przyjęta stosunkiem głosów 11 „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się” (4 radnych nieobecnych). W dalszej kolejności Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok. Uchwała została podjęta 11 głosami „za”, przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się” (4 radnych nieobecnych). Konsekwencją przeprowadzonego głosowania było sformułowanie uchwały nr XXVII/158/20 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia 2020 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok, będącej przedmiotem postępowania prowadzonego przez tutejsze Kolegium.

W świetle powyższego, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi brak jest podstaw prawnych, aby ponownie przeprowadzić głosowanie w sprawie absolutorium. Wskazać należy, że zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późniejszymi zmianami) nie później niż dnia 30 czerwca

roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje *uchwałę w sprawie absolutorium* dla zarządu po zapoznaniu się z: 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) sprawozdaniem finansowym; 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268; 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2; 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego; 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej. W tym miejscu należy odnotować, że na podstawie §4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2020 r., poz. 570) w związku z art. 15 zzh ust. 1 pkt 2 i ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późniejszymi zmianami) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje *uchwałę w sprawie absolutorium* dla zarządu do dnia 30 sierpnia 2020 roku. Jak stanowi art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713) przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3. Ponadto *uchwałę w sprawie absolutorium* rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy (art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy Kolegium Izby podkreśla, że w pkt 5 porządku obrad sesji Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 sierpnia br. Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy Krośniewice za 2019 rok. Projekt ten nie uzyskał ustawowo wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Miejskiej w Krośniewicach, który wynosi 15 radnych. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wobec faktu niepodjęcia przez Radę Miejską w Krośniewicach, w pkt 5 porządku obrad, uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic za 2019 rok, brak jest podstaw prawnych do przeprowadzenia powtórnego głosowania dotyczącego absolutorium (w pkt 6a porządku obrad). Tym samym należy uznać, że kwestia absolutorium dla Burmistrza Krośniewic za 2019 rok nie została rozstrzygnięta, natomiast zakończona została procedura absolutoryjna. Kolegium Izby zauważa, że uprzednio przywołany przepis art. 271 ustawy o finansach publicznych reguluje kwestię procedury podjęcia „*uchwały w sprawie absolutorium*”, która jest postępowaniem sformalizowanym. Rzeczona procedura wymaga w szczególności przedstawienia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przed podjęciem *uchwały w sprawie absolutorium* przez organ wykonawczy dokumentów enumeratywnie wymienionych w art. 271 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych. Ostatnim etapem procedury absolutoryjnej powinno być poddanie pod głosowanie projektu uchwały w sprawie absolutorium. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że w pojęciu „*uchwała w sprawie absolutorium*” mieści się zarówno uchwała w sprawie udzielenia absolutorium, jak i uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium, co jak już uprzednio zostało podkreślone przez tutejsze Kolegium oznacza, że przeprowadzenie powtórnego głosowania dotyczącego absolutorium nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Dodać przy tym należy, że Rada, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrując kwestię absolutorium ma obowiązek zapoznania się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej, jednak nie jest nim

związana. Oznacza to, że poddany pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, powinien być wynikiem prac organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu, skonkretyzowanym w toku sesji. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi analiza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że wprawdzie do wyłącznej kompetencji komisji rewizyjnej należy opiniowanie całościowego wykonania budżetu i występowanie z wnioskiem do rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, jednakże to rada gminy, nie ta komisja, podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium i rada ma kompetencję do decydowania o ostatecznej treści uchwały w przedmiocie absolutorium. Takie stanowisko potwierdza fakt, że kontrolując działalność wójta (burmistrza, prezydenta), rada gminy powołuje w tym celu komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), co prowadzi do wniosku, iż jest ona organem podległym radzie i nie ma wobec niej władczych uprawnień. Nie może więc jej narzucić treści uchwały jaką ta ma podjąć. Przepis art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym wprost stanowi, że rada podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium, a nie poddaje pod głosowanie wnioski komisji. Ponadto powołany przepis stanowi, że przed podjęciem uchwały rada jedynie zapoznaje się z wnioskiem i opinią komisji rewizyjnej. Tutejsze Kolegium podkreśla, że przepisy art. 28a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie przewidują innych działań rady w ramach procedury absolutorijnej, a tym bardziej nie uprawniają do przeprowadzenia ponownego głosowania. Konkludując, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, *podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej*, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 roku sygn. II SA/Wr 1459/97).

Odnosząc się do stanowiska Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krośniewicach zaprezentowanego w piśmie z dnia 11 września 2020 roku, że nastąpiło podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic za 2019 rok już w trakcie głosowania nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zauważa, że norma regulująca podejmowanie decyzji w sprawie absolutorium powinna być konstruowana łącznie na podstawie przepisu art. 28a ust. 2 i art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem Kolegium Izby dopiero z zestawienia obu tych norm należy wywodzić skutki co do treści i charakteru podjętego aktu. Co więcej, powoływany art. 18 ust. 2 pkt 4 niniejszej ustawy powinien być także rozpatrywany w aspekcie legislacyjnym, tzn. pod względem prawidłowego (zgodnego z prawem) sposobu przeprowadzenia procedury uchwałodawczej. Podjęcie uchwały o określonej treści musi być wynikiem głosowania nad zgłoszoną wcześniej propozycją - projektem uchwały. Twierdzenie, że w wyniku głosowania przeciwnego wobec przedstawionego projektu uchwały o treści pozytywnej, następuje skutek odwrotny, musi posiadać jednoznaczne podstawy prawne, a nie opierać się na domniemaniu. Reguła przejrzystości procedur legislacyjnych (zarówno na szczeblu państwowym, jak i samorządowym) mająca swoje umocowanie w zasadach techniki legislacyjnej (zasadach prawidłowej legislacji), wymaga aby wszelkie odstępstwa (wyjątki) od przyjętych zasad czy też specyficzne instytucje były ściśle i precyzyjnie uregulowane przez ustawodawcę, co ma

zapobiegać wszelkiego rodzaju domniemaniom, jak również niedopuszczalne jest w tej sytuacji stosowanie wykładni rozszerzającej. Taką specyficzną konstrukcję skutku przeciwnego zastosował ustawodawca w procedurze absolutoryjnej w powiatach oraz województwach samorządowych. Stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 920) i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 512 z późniejszymi zmianami), odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium. W tej sytuacji ustawodawca jednoznacznie dopuścił możliwość wystąpienia tzw. uchwały negatywnej i co istotne, zarówno adresaci procedury – zarząd powiatu i zarząd województwa, jak również podejmujący uchwały – radni organów stanowiących tych jednostek, nie mogą mieć wątpliwości co do skutków wynikających z przeprowadzonego głosowania. Dodać przy tym należy, że powyższa konstrukcja uchwały negatywnej funkcjonowała także w gminach w stanie prawnym do 2002 roku na podstawie ówczesnego art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191), znowelizowane zostały art. 28a i art. 28b ustawy o samorządzie gminnym i ustawodawca odstąpił od koncepcji uchwały negatywnej, na rzecz obowiązującego rozwiązania. Należy więc uznać to za jeden z argumentów przeczących istnieniu domniemania skutku przeciwnego na podstawie art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Reasumując, Kolegium Izby za błędny uznało wniosek przyjęty przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Krośniewicach polegający na tym, że w wyniku głosowania w trakcie pkt 5 porządku obrad większości radnych przeciw podjęciu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2019 rok (11 głosów „przeciw”, przy ustawowym składzie Rady w liczbie 15), absolutorium takie nie zostało udzielone. Po pierwsze dlatego, że przedmiotem głosowania był projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zgodny z wnioskiem Komisji Rewizyjnej. Po drugie, nie można również domniemywać, że radni głosujący przeciw uchwale udzielającej absolutorium, byli za uchwałą przeciwnej treści. Ponadto o tym, że z treści art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym nie można domniemywać skutków w postaci uchwał negatywnych dowodzi orzecznictwo sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2008 roku sygn. II GSK 225/08, stwierdził: *„W myśl przepisu art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminny, jak już wskazano, uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Przepis ten normuje jedynie kwestię związaną z bezwzględną większością głosów jaka jest wymagana do dla podjęcia skutecznej uchwały w sprawie absolutorium. Tym samym zgodzić się należy ze stanowiskiem zajęтым w skardze kasacyjnej, że treść powyższego przepisu nie daje podstaw dla przyjęcia poglądu, jaki zaprezentował Sąd I instancji, jakoby odrzucenie wniosku absolutoryjnego komisji rewizyjnej rady gminy oznaczało podjęcie uchwały o treści przeciwnej do tego wniosku, tym bardziej, gdy w przepisie art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca odstąpił od poprzedniego rozwiązania, w myśl którego odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest jednoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.”*. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 roku sygn. I SA/Ke 592/05, wyraził pogląd, zgodnie z którym: *„Nie ulega zatem wątpliwości, że w głosowaniu »w sprawie udzielenia absolutorium« głosowany akt nie uzyskał bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady gminy. Sąd nie podziela stanowiska strony*

skarżącej, że taki wynik głosowania daje podstawę do sporządzenia uchwały o przeciwnej do głosowanej treści. Zamiany ustrojowe w gminie wprowadzone ustawą z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.) przyniosły nowelizację art. 28a i art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, poprzez skreślenie zapisu zdania drugiego art. 28b o treści »odrzuć w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest jednoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium«. Powyższa zmiana przepisu oznacza, że nie można domniemywać treści uchwały o przeciwnej treści niż ta, która jest przedmiotem głosowania.».

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podkreśla, że według art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podjęcie uchwały w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu przynależy do wyłącznej kompetencji rady gminy (która podejmuje uchwały na sesjach - art. 20 ust. 1 analizowanej ustawy). Budżet jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet jako plan finansowy może ulegać w trakcie roku budżetowego zmianom dokonywanym przez organy gminy na podstawie regulacji wynikających m.in. z art. 233 pkt 3, art. 240 ust. 2, art. 257 i art. 258 ustawy o finansach publicznych. Sposób wykonywania budżetu regulują obowiązujące przepisy np. art. 254 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium Izby przywołane ramy prawne powinny być podstawą oceny absolutorijnej wykonania budżetu dokonywanej przez organ stanowiący względem organu wykonawczego. Podkreślenia przy tym wymaga, że w procedurze absolutorijnej nie jest wystarczające ogólne przywołanie kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta) do wykonywania budżetu i wynikającej stąd odpowiedzialności organu wykonawczego.

Przedstawione wyżej normatywne rozumienie absolutorium z tytułu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych zapadających na skutek skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w przedmiocie uchwał absolutorijnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się m.in., że: ustalone w budżecie kwoty dochodów stanowią prognozę ich wielkości, kwoty wydatków są zaś górnymi granicami nakładów na poszczególne cele, nie oznacza to jednak, że przewidziane kwoty wydatków na konkretne zadania mają charakter bezwzględny, nie mogą być one traktowane jako cel sam w sobie; biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, że wójt (burmistrz, prezydent) odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie; na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwymi do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań; **dokonując oceny wykonania budżetu rada powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnoszący się do budżetu jako całości, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach** (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 roku sygn. III SA/Wa 3368/05 i z dnia 12 listopada 2007 roku sygn. V SA/Wa 2258/07, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 roku sygn. I SA/Po 1053/08, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 października 2010 roku sygn. I SA/Gd 782/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 października 2013 roku sygn. I SA/Ke 554/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w

Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 roku sygn. I SA/Kr 1690/14, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2015 roku, sygn. II GSK 231/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 listopada 2016 roku sygn. I SA/Lu 874/16).

Przenosząc powyższe wzorce na grunt rozpatrywanej sprawy oraz mając na uwadze pismo Burmistrza Krośniewic złożone w toku postępowania nadzorczego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zauważa, że dokonana przez Radę Miejską w Krośniewicach ocena wykonania budżetu Gminy za 2019 rok nie odnosi się do całości jego wykonania. Ocena ta koncentruje się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego, m.in. funkcjonowania Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Krośniewicach; zawierania umów cywilnoprawnych w przedmiocie kontroli finansowej jednostek organizacyjnych Gminy oraz koordynacji realizacji inwestycji i projektów; organizowania obsługi prawnej; polityki kadrowej w Urzędzie. Odnoszenie się przez Radę Miejską w Krośniewicach w ramach procedury absolutoryjnej do powyższych zagadnień, w ocenie Kolegium Izby wykracza poza ocenę wykonania przez Burmistrza budżetu w 2019 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podkreśla także, iż przesłanki nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Krośniewic, tj.: niepozyskanie dochodów ze sprzedaży działek i budynków; odebranie dokumentacji projektowych nieuwzględniających kanałów technologicznych w ramach zadań: „Przebudowa dróg gminnych Nr 102828E ul. Ks. J. Popiełuszki oraz Nr 102829E ul. Moniuszki w Krośniewicach wraz z infrastrukturą” oraz „Przebudowa dróg gminnych Nr 102818E ul. Bema oraz Nr 102819E ul. Wąska z infrastrukturą”, które nie spełniają wymogów ustawowych i na dzień 3 sierpnia 2020 roku nie pozwalają na zrealizowanie tychże zadań; zrealizowanie wydatków na ochronę środowiska na poziomie 35,35% planu (zadanie „Likwidacja wyrobów zawierających azbest z Gminy Krośniewice w 2019 roku”, plan 45.000,00 zł, wykonanie 15.906,35 zł); dokonanie zmiany w budżecie Gminy Krośniewice zarządzeniem nr 56/2019 z dnia 1 kwietnia 2019 roku polegającej na zmniejszeniu rezerwy ogólnej o kwotę 21.255,00 zł i przeznaczeniu jej na odprawę pieniężną dla pracownika Urzędu Miejskiego, zostały zawarte w uzasadnieniu nadzorowanej uchwały, mimo iż nie były przedmiotem dyskusji w ramach pkt 5 porządku obrad sesji w dniu 28 sierpnia br. Co więcej Kolegium Izby zwraca uwagę, że zadania inwestycyjne pn.: „Przebudowa dróg gminnych Nr 102828E ul. Ks. J. Popiełuszki oraz Nr 102829E ul. Moniuszki w Krośniewicach wraz z infrastrukturą” oraz „Przebudowa dróg gminnych Nr 102818E ul. Bema oraz Nr 102819E ul. Wąska z infrastrukturą” nie były objęte planem wydatków budżetu w 2019 roku, a więc nie dotyczą analizowanego okresu sprawozdawczego i ocena realizacji tychże zadań w kontekście udzielenia Burmistrzowi absolutorium za 2019 rok jest bezzasadna. Podobnie, w przypadku kwestii niewyłonienia w 2020 roku wykonawcy zadania inwestycyjnego pn.: „Budowa targowiska »Mój Rynek« w Krośniewicach” oraz rozwiązania z dniem 24 czerwca 2020 roku umowy w przedmiocie dofinansowania tegoż zadania, zagadnienia te wykraczają poza analizowany rok budżetowy.

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w procesie udzielania absolutorium dokując oceny wykonania budżetu rada gminy powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania budżetu, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu

wykonawczego. Rada Miejska w Krośniewicach nie odniosła się do wykonania budżetu w sytuacji, w której prognozowane na 2019 rok dochody ogółem budżetu Gminy Krośniewice zostały wykonane w wysokości 42.464.642,23 zł, co stanowi 100,44% planu ustalonego przez Radę. Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 41.223.040,83 zł, czyli na poziomie 91,86% ustalonego planu. Dochody bieżące wykonano w wysokości 39.744.386,81 zł (100,45% planu), a wydatki bieżące wykonane zostały na poziomie 35.435.426,12 zł (94,66% planu). Należy zauważyć, że na koniec 2019 roku osiągnięto nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (*nadwyżkę operacyjną*) w kwocie 4.308.960,69 zł, przy planowanej na koniec roku w wysokości 2.131.408,03 zł. Z kolei dochody majątkowe budżetu 2019 roku zrealizowano na poziomie 2.720.255,42 zł wykonując plan na poziomie 100,27%, w tym sprzedaż majątku wykonano na kwotę 71.800,00 zł, realizując plan w 110,46%. Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 5.787.614,71 zł, tj. na poziomie 77,79% planu. Odnosząc się do poziomu wykonania wydatków majątkowych, Kolegium Izby zwraca uwagę, że w budżecie Gminy Krośniewice na 2019 rok, poza zadaniem pn.: „Budowa targowiska »Mój Rynek« w Krośniewicach”, zawarto łącznie dwadzieścia dziewięć zadań inwestycyjnych, które pod względem rzeczowym zostały zrealizowane. W związku z tym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podkreśla, że dokonując oceny wykonania wydatków majątkowych rada powinna odnieść się do całokształtu, tj. poziomu realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych znajdujących się w budżecie 2019 roku, a nie koncentrować się na wybranym zadaniu.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek