

Uchwała Nr 18/991/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 1 sierpnia 2018 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXIII/598/2018 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie: udzielenia Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy Trzemeszno za 2017 rok, z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXIII/598/2018 z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie: udzielenia Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy Trzemeszno za 2017 rok, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 6 lipca 2018 r., Rada Miejska Trzemeszna, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, postanowiła w § 1, że „Po zapoznaniu się z: (...) Nie udziela się Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2017”.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 1 sierpnia 2018 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawili się przedstawiciele Jednostki: Pan Sławomir Peno - Przewodniczący Rady Miejskiej Trzemeszna, Pan Krzysztof Dcreziński - Burmistrz Trzemeszna oraz Pan Adrian Nowak - Skarbnik Gminy. Przewodniczący Rady Miejskiej Trzemeszna podał, że w jego ocenie uchwała nie narusza prawa i przedłożył do protokołu opinię rady prawnej dotyczącą sposobu głosowania wniosku w sprawie absolutorium dla burmistrza oraz skutków takiego głosowania.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Podjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, o czym stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Zgodnie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organ stanowiący rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z tego tytułu. Z kolei przepis art. 271 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje radę gminy do „podjęcia uchwały w sprawie absolutorium” dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia organowi wykonawczemu absolutorium, zgodnie z przepisami art. 28a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy zapoznaje się z wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie tegoż wniosku. Zgodnie z ust. 2 art. 28a ustawy o samorządzie gminnym „uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy”.

Kolegium Izby wskazuje, że „Bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy” oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą. Przy ustawowym składzie Rady Miejskiej Trzemeszna wynoszącym 15 radnych wymóg bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy byłby spełniony, o ile za uchwałą zostałyby oddanych co najmniej 8 ważnych głosów.

Badaniu nadzorcemu, w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym, podlega zatem tryb w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta a także materialne przesłanki jej uchwalenia.

Z przedłożonego Regionalnej Izbie Obrachunkowej wypisu z protokołu z obrad LXIII/2018 sesji Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 27 czerwca 2018 r. wynika, że:

- 1) przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium przedstawiono:
 - sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Trzemeszno za 2017 rok,
 - sprawozdanie finansowe,
 - informacji o stanie mienia Gminy Trzemeszno,

- stanowisko Komisji Rewizyjnej z dnia 6 czerwca 2018 r. (Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2017 r. oraz wniosła do Rady Miejskiej Trzemeszna o nieudzielenie Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium za 2017 r.),
 - uchwałę Nr SO-0954/41/20/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Trzemeszno za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego i objaśnieniami (opinia pozytywna),
 - uchwałę Nr SO-0955/59/20/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Trzemeszna w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Trzemeszna z tytułu wykonania budżetu za rok 2017 (wniosek nieuzasadniony),
- 2) pozytywne opinie dla sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Trzemeszno za 2017 rok wydały Komisja Finansowa, Rozwoju Gospodarczego i Obszarów Wiejskich oraz Komisja Społeczna,
- 3) podjęcie uchwały w sprawie absolutorium poprzedziła dyskusja nad sprawozdaniem.

Powyższe potwierdza spełnianie warunków formalno-prawnych wymaganych przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla Burmistrza, określonych przepisami art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z protokołu z sesji wynika, że następnie Przewodniczący Rady Miejskiej zarządził głosowanie nad projektem uchwały w sprawie: udzielenia Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy Trzemeszno za 2017 rok. W głosowaniu jawnym brało udział 11 radnych przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 osób (4 osoby były nieobecne, co potwierdza przedłożona wraz z wypisem z protokołu z sesji „lista obecności”):

- „za udzieleniem” absolutorium głosowało 5 (pięciu) radnych,
- „przeciw udzieleniu” absolutorium głosowało 6 (sześciu) radnych.

Na podstawie wyników głosowania Przewodniczący Rady Miejskiej stwierdził, że „absolutorium nie zostało udzielone Burmistrzowi Trzemeszna z tytułu wykonania budżetu gminy za 2017 rok” (w protokole z sesji wskazano: „Uchwała Rady Miejskiej Trzemeszna Nr LXIII/598/2018 stanowi załącznik nr 13 do niniejszego protokołu”).

Pod głosowanie poddany został projekt uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy Trzemeszno za 2017 rok

z następującym postanowieniem w § 1, cyt.: „Po zapoznaniu się z: (...) udziela się Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2017”, co wynika z wypisu z protokołu z sesji oraz z materiałów sescyjnych udostępnionych na stronie internetowej jednostki: www.bip.trzemeszno.pl. Natomiast organowi nadzoru przedłożona została uchwała Nr LXIII/598/2018 Rady Miejskiej Trzemeszna z dnia 27 czerwca 2018 r. w sprawie: udzielenia Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy Trzemeszno za 2017 rok, w której § 1 zawiera następujące postanowienie, cyt.: „Po zapoznaniu się z: (...) Nie udziela się Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2017”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 17 lutego 2011 r. (sygn. akt I SA/Po 921/10) wskazał, że: „Żaden z przepisów ustawy nie przewiduje ponownego głosowania w sprawie uchwały o przeciwnej treści”, przy czym pod głosowanie powinna zostać poddana uchwała o pozytywnej treści, tj. o brzmieniu „w sprawie udzielenia absolutorium”. Kolegium Izby podziela pogląd wyrażony w tymże wyroku we wskazanym zakresie. W niniejszej sprawie poddana pod głosowanie została uchwała o pozytywnej treści, a Rada Miejska Trzemeszna nie głosowała nad uchwałą o przeciwnej treści.

Na podstawie przedłożonych dokumentów Kolegium Izby stwierdziło, że poddana pod głosowanie uchwała nie uzyskała poparcia bezwzględnej większości ustawowego składu Rady Miejskiej Trzemeszna, a jednocześnie przeciwko niej głosowało mniej radnych niż bezwzględna większość ustawowego jej składu.

Zdaniem Kolegium Izby uchwała w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Trzemeszna absolutorium nie została przez Radę Miejską podjęta. Tym samym kwestia absolutorium dla Burmistrza Trzemeszna za 2017 rok nie została rozstrzygnięta. Zarówno w doktrynie jak również w orzecnictwie przeważa pogląd, że w przypadku braku wymaganej większości głosów za udzieleniem absolutorium mamy do czynienia z brakiem rozstrzygnięcia w kwestii absolutorium. Dlatego też przekazana Izbie uchwała Rady Miejskiej Trzemeszna, którą sformułowano bez uwzględnienia wymogów ustalonych dla jej podjęcia, w istotny sposób narusza przepis art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W aktualnym stanie prawnym ani art. 28a ani art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, nie przewiduje możliwości przyjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium w drodze domniemania. Przedmiotem głosowania był projekt uchwały o udzielenie absolutorium i uchwała ta nie uzyskała bezwzględnej większości ustawowego składu Rady Miejskiej Trzemeszna, w związku z tym brak jest podstaw do uznania, że Rada Miejska Trzemeszna głosując uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium. Ustawa bowiem nie wskazuje takiej możliwości. Potwierdza to również orzecznictwo sądów administracyjnych.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 stycznia 2006 r. (sygn. akt I SA/Ke 592/05) stwierdza się, że w sytuacji, gdy bezwzględna większość ustawowego składu rady nie opowie się „za” lub „przeciw” udzieleniu absolutorium, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nierozstrzygającym. Ponadto WSA w Kielcach zwraca uwagę, że znowelizowany przepis art. 28a ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do sporządzenia uchwały o treści przeciwnej, gdy nie uzyskał większości projekt uchwały o udzieleniu absolutorium. Potwierdzenie tego poglądu znajdziemy w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2008 r. (sygn. akt II GSK 225/08), z którego wynika, że treść przepisu art. 28a ust. 2 nie daje podstaw do przyjęcia poglądu jakoby odrzucenie wniosku absolutorijnego komisji rewizyjnej rady gminy oznaczało podjęcie uchwały o treści przeciwnej.

Kolegium Izby podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Kielcach (sygn. akt I SA/Ke 592/05), że „absolutorium zostanie udzielone, gdy za jego udzieleniem głosowało więcej niż połowa ustawowego składu rady gminy. Odwrotnie, jeżeli bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy 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 alternatyw nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy, będziemy mieli do czynienia z wynikiem nie rozstrzygającym.”.

Biorąc powyższe pod uwagę w okolicznościach niniejszej sprawy Kolegium Izby uznało, że Rada Miejska Trzemeszna w wyniku przeprowadzonego głosowania nie podjęła uchwały w sprawie absolutorium.

Z tych względów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

2 4/2 11/10/10
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.