

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 17 lipca 2019 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, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr VIII.60.2019 Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok, z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą nr VIII.60.2019 z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 lipca 2019 r., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Rada Gminy Miasteczko Krajeńskie postanowiła, że „§ 1. Nie udziela się absolutorium Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok”.

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 17 lipca 2019 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawiała się pani Małgorzata Włodarczyk – Wójt Gminy Miasteczko Krajeńskie, która przedstawiła swoje stanowisko m.in. na kwestie podnoszone przez Komisję Rewizyjną w opinii o wykonaniu budżetu za 2018 r. przedstawionej wraz z wnioskiem o nieudzielenie Wójtowi absolutorium.

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 2019 r. poz. 869).

W myśl 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. Natomiast 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, na mocy przepisów 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. 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 Gminy Miasteczko Krajeńskie 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 w Poznaniu wypisu z protokołu z obrad VIII sesji Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 24 czerwca 2019 r. wynika, że:

1) przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium przedstawiono:

- sprawozdanie finansowe,
- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok,
- uchwałę nr SO.0954/12/13/Pi/2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Miasteczko Krajeńskie za rok 2018 wraz z informacją o stanie mienia jednostki i objaśnieniami (opinia pozytywna),
- uchwałę Komisji Rewizyjnej w sprawie opinii dotyczącej wykonania budżetu Gminy za 2018 r. oraz wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy,

- uchwałę nr SO.0955/19/13/Pi/2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2019 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie o nieudzielenie Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok (wniosek nienależycie uzasadniony);

2) podjęcie uchwały w sprawie absolutorium poprzedziło:

- a) przedstawienie raportu i debata nad stanem Gminy, podjęcie uchwały w sprawie wotum zaufania dla Wójta Gminy (Rada nie udzieliła),
- b) dyskusja nad sprawozdaniem finansowym wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu oraz podjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdań (zatwierdzono).

Powyższe potwierdza spełnianie warunków formalno-prawnych wymaganych przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta, określonych przepisami art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 28aa ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Następnie Przewodniczący Rady Gminy zarządził głosowanie nad projektem uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Miasteczko Krajeńskie. W głosowaniu jawnym brało udział 12 radnych przy ustawowym składzie rady wynoszącym 15 osób (3 osoby były nieobecne - dwie od początku sesji, jedna opuściła salę obrad Rady po głosowaniu nad wotum zaufania), co wynika z treści „Wyciągu z protokołu nr 8/19 z VIII sesji Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 24 czerwca 2019 r.” (str. 1 i 6):

- „za udzieleniem” absolutorium głosowało 3 (trzech) radnych,
- „przeciw udzieleniu” absolutorium głosowało 3 (trzech) radnych,
- wstrzymało się od głosu 6 (sześciu) radnych.

W protokole z sesji wskazano, cyt.: „uchwała Nr VIII.60.2019 Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Miasteczko Krajeńskie stanowi załącznik Nr 11 do protokołu”.

Organowi nadzoru przedłożona została uchwała nr VIII.60.2019 Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok, w której zawarto następujące postanowienie: „§ 1. Nie udziela się absolutorium Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok”.

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. Na str. 13 wyciągu protokołu nr 8/19, zapisane zostało, że cyt.: „Przewodniczący Rady – (...)”

poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Miasteczko Krajeńskie (...). Rada Gminy prawidłowo drugi raz 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 Gminy Miasteczko Krajeńskie. Jednocześnie przeciwko tej uchwale głosowało mniej radnych niż bezwzględna większość ustawowego jej składu.

Zdaniem Kolegium Izby uchwała w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Miasteczko Krajeńskie absolutorium nie została przez Radę Gminy podjęta, ponieważ kwestia absolutorium dla Wójta Gminy Miasteczko Krajeńskie za 2018 rok nie została rozstrzygnięta. Zarówno w doktrynie jak również w orzecznictwie 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 Gminy Miasteczko Krajeńskie, 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 przepisy art. 28a ani przepisy art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, nie przewidują możliwości przyjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium w drodze domniemania. Przedmiotem głosowania był projekt uchwały o udzielenie absolutorium i uchwała ta nie uzyskała bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Gminy Miasteczko Krajeńskie, w związku z tym brak jest podstaw do uznania, że Rada Gminy Miasteczko Krajeńskie głosując uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium, podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium. Przepisy ustawy bowiem nie przewidują takiej możliwości. Potwierdza to również orzecznictwo sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r. (sygn. akt I SA/Ke 592/05) stwierdził, 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 zwrócił 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 udzielenie absolutorium. Potwierdzenie tego poglądu znajduje się w uzasadnieniu do wyroku NSA 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 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 (...)"

Biorąc powyższe pod uwagę w okolicznościach niniejszej sprawy należało więc uznać, iż Rada Gminy Miasteczko Krajeńskie 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

24.11.2016
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.