



Biuro Rady  


Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Rzeszowie  
35-016 Rzeszów, ul. Kraszewskiego 4A  
WYDZIAŁ I  
tel. (17)8604507; (17)8604508

Dnia 12 kwietnia 2021 r.  
Sygn. akt I SA/Rz 146/21

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

URZĄD GMINY JEDLICZE  
Wpłynęło, dnia 13.04.21  
700810 012091  
L. dz. ..... podpis 

BIURO RADY MIEJSKIEJ  
w JEDLICZU

Wpłynęło dnia 14.04.2021.

L.dz. .... podpis 

Gmina Jedlicze  
Do rąk Przewodniczącego Rady  
Piotra Woźniak

ul. Rynek 6  
38-460 Jedlicze

## DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 30 marca 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Skarżącej - **odpis wyroku wraz z uzasadnieniem z dnia 16 marca 2021r. wydanego na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym .**

Starszy Specjalista

  
Małgorzata Paško

## POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej SA (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym w sprawach obowiązków

podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym w sprawach własności przemysłowej.

3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu—według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.)<sup>1</sup>.
4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3, są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, urzędach gmin, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić Sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest Sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. nr 2325 t.j. ze zm.).

---

<sup>1</sup> „Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”

## **„POUCZENIE O WARUNKACH WNOSZENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ”**

1. „Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § P.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d P.p.s.a.).
3. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadamiać sąd o każdej zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń, w tym adresu elektronicznego, lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pisma wysłane na dotychczasowy adres pozostawia się w aktach ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 P.p.s.a.).
4. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b P.p.s.a.).
5. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 P.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pisma i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
6. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
7. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczanie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.);



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 16 marca 2021 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie  
w składzie następującym:

Przewodniczący	S.WSA	Małgorzata Niedobylska
Sędzia	WSA	Jarosław Szaro /spr./
Asesor	WSA	Jacek Boratyn

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 marca 2021 r.  
sprawy ze skargi Gminy Jedlicze  
na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie  
z dnia 6 października 2021 r., nr XXIII/1950/2020  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie absolutorium dla  
Burmistrza Miasta i Gminy Jedlicze

- uchyla zaskarżoną uchwałę.



Na oryginalie właściwe podpisy  
**Za zgodność**

**Małgorzata Paško**  
Starszy Specjalista

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXX/208/2020 z 28 sierpnia 2020 r. Rada Miejska w Jedliczu postanowiła nie udzielić Burmistrzowi Gminy Jedlicze absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 r.

Uchwała została przekazana organowi nadzorcemu – Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Rzeszowie, której Kolegium uchwałą nr XXIII/1950/2020 z 6 października 2020 r. stwierdziło nieważność ww. uchwały w całości.

Z ustaleń organu nadzorczego wynikało m.in. że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej zwróciła się do tejże Rady o nieudzielenie Burmistrzowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2019 r. Wniosek ten został pozytywnie zaopiniowany przez skład orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą nr 6/51/2020 z 20 sierpnia 2020 r. Z otrzymanego projektu protokołu z sesji Rady, na której podjęto uchwałę w sprawie absolutorium, wynikało, że na sesji tej rozpatrywano sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 r. oraz zapoznano się z uchwałą RIO nr 6/46/2020 z 6 maja 2020 r. w sprawie sprawozdania rocznego Burmistrza z wykonania budżetu gminy za 2019 r., z informacją o stanie mienia komunalnego, opinią Komisji Rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu za 2019 r. Rozpatrzono sprawozdanie finansowe Gminy za 2019 r. i zajmowano się projektem uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Projekt uchwały został negatywnie zaopiniowany przez wszystkie stałe komisje Rady Miejskiej. Zapoznano radnych także z informacją o stanie mienia komunalnego. W dalszym toku sesji przedstawiono wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla Burmistrza i zapoznano się z uchwałą RIO w sprawie wyrażenia opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, a także projektem uchwały o nieudzieleniu absolutorium, po czym otwarto dyskusję.

Kolegium RIO podniosło, że rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, który podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią RIO organ

stanowiący ma obowiązek zapoznać się przed podjęciem uchwały w przedmiocie absolutorium. Z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika nakaz podjęcia uchwały w sprawie absolutorium w określonym terminie i po zapoznaniu się z określonymi dokumentami.

Organ nadzorczy zwrócił uwagę, że wniosek komisji rewizyjnej w przedmiocie absolutorium ma dla rady walor niewiążącej propozycji. Instytucja absolutorium stanowi podsumowanie wykonania budżetu i element zamykający gospodarkę finansową gminy. Jest środkiem służącym kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu za dany rok. Uchwała budżetowa zatwierdza granicę dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą. Ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. Natomiast planowane kwoty wydatków budżetowych są wielkościami maksymalnymi i wiążą organ wykonawczy gminy. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie sposobu wykonania budżetu, przyczyn rozbieżności w tym zakresie, określenia czy winą za określony stan rzeczy można obciążyć organ wykonawczy. Ocena w tym zakresie powinna być kompleksowa, odnosić się do całości wykonania planu finansowego, a nie koncentrować się na wybranych tylko kwestiach albo wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa. Brak wykazania i uzasadnienia przez organ stanowiący, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, skutkuje niemożliwością podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

W ocenie Kolegium RIO, uchwała Rady Miejskiej z 28 sierpnia 2020 r. podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wprawdzie nieudzielenie absolutorium poprzedzone było spełnieniem warunków formalnych, ale brak uzasadnienia podjęcia takiej, a nie innej, decyzji powoduje, że nie można ustalić zasadniczego motywu nieudzielenia absolutorium, jakim jest ocena wykonania budżetu. Odpowiedzi na pytanie, jakimi względami kierowali się radni podczas głosowania nad uchwałą, nie daje ani uchwała, ani projekt otrzymanego protokołu z sesji Rady. Podczas kontroli wykonania budżetu Rada okazała się bierna, nie było dyskusji, do której Przewodniczący Rady nawet nie zachęcał. Wyjaśnień w kwestiach związanych z wykonaniem budżetu udzielali Burmistrz i pracownicy urzędu gminy,

ale ze strony organu stanowiącego nie było nawet próby merytorycznego odniesienia się do złożonych wyjaśnień. Takiego postępowania Kolegium RIO nie zaakceptowało podkreślając, że kompleksowa ocena wykonania budżetu za rok poprzedni powinna być przeprowadzona w punkcie porządku obrad dotyczących przyjęcia uchwały w sprawie absolutorium. Rada nie dokonała kompleksowej oceny wykonania budżetu, nie odniosła się do niego jako całości, nie wykazała stanu realizacji dochodów i wydatków. Nie wyjaśniono przyczyn rozbieżności między stanem założonym a rzeczywistym. W przekonaniu organu nadzorczego, Rada nie może być w tym zakresie „niema”, a z protokołu sesji nie wynika, aby roztrząsała legalność i prawidłowość wykonania budżetu. Odmowa udzielenia absolutorium stanowi negatywną ocenę wykonania budżetu przez organ wykonawczy pod względem zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności (ekonomiczności), zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, i to należało wykazać i uzasadnić.

Organ nadzorczy podkreślił, że rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz głosowanie w sprawie wotum zaufania, są kwestiami odrębnymi od absolutorium. Odnoszą się one do oceny innych płaszczyzn działalności organu wykonawczego w roku poprzednim. Kontrolowana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem przepisów art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji RP.

W skardze, domagając się uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego oraz orzeczenia o kosztach postępowania, Gmina (Rada Miejska) zarzuciła naruszenie przez Kolegium RIO przepisów prawa materialnego, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, które miało wpływ na wynik sprawy, a to art. 28a ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 271 ustawy o finansach publicznych, poprzez błędne uznanie, że uchwała nr XXX/208/2020 jest sprzeczna z prawem, ponieważ:

- brak było dyskusji radnych na sesji, w punkcie obrad dotyczącym projektu uchwały o udzieleniu absolutorium, która jest warunkiem ważności takiej uchwały, w sytuacji gdy Komisja Rewizyjna przedstawiła opinię w sprawie nieudzielenia absolutorium, która zawierała uzasadnienie - wskazanie konkretnych wydatków, które nie zostały zrealizowane zgodnie z uchwalonym budżetem i stanowisko to było pozytywnie zweryfikowane przez RIO,
- Rada Miejska nie dokonała oceny wykonania budżetu za 2019 r. pod kątem kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności, ponieważ nie

sporządziła uzasadnienia uchwały, a motywów rozstrzygnięcia nie można było ustalić z protokołu sesji Rady w sytuacji, kiedy Rada spełniła warunki formalne do podjęcia uchwały i miała przedstawione określone dokumenty, z którymi w całości się zgodziła.

Strona skarżąca podniosła, że przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium Rada Miejska zapoznała się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, sprawozdaniem finansowym, opinią RIO o sprawozdaniu Burmistrza z wykonania budżetu, informacją o stanie mienia komunalnego, stanowiskiem Komisji Rewizyjnej o nieudzieleniu Burmistrzowi absolutorium. W konsekwencji przeprowadzonej procedury Przewodniczący Rady Miejskiej przedstawił Radzie projekt uchwały w przedmiocie nieudzielenia Burmistrzowi absolutorium. W trakcie sesji, Burmistrz i pracownicy Urzędu Gminy, odnosili się do inwestycji, które były przedmiotem zarzutów Komisji Rewizyjnej. Po tym poddano pod głosownie projekt uchwały, która uzyskała poparcie większości radnych. Opinia Komisji Rewizyjnej stanowi uzasadnienie wniosku w sprawie absolutorium. Włączenie RIO w etap procedury zatwierdzania wykonania budżetu gminy ma na celu zobiektywizowanie informacji przedkładanych organowi stanowiącemu przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

Podniesiono, że przepisy nie przewidują wymagania określonego przez organ nadzory, a dotyczącego potrzeby przeprowadzenia dyskusji radnych. Komisja Rewizyjna złożyła umotywowany wniosek o udzielenie opinii przez RIO i jej stanowisko zostało przez ten organ pozytywnie zweryfikowane. Przyjąć na tej podstawie należało, że Komisja Rewizyjna dokonała więc oceny wykonania budżetu mając na względzie kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Dyskusja w trakcie sesji nie musi w każdym przypadku stanowić uzasadnienia do oceny wykonania budżetu za rok poprzedni. Opinia Komisji Rewizyjnej ma charakter pomocniczy, ale nie można założyć, że nie ma ona znaczenia prawnego w przypadku, gdy Rada się z nią w całości zgadza. Ponadto Rada dysponowała opinią RIO nr 6/51/2020. Przepisy prawa nie wprowadzają wymogu odbycia debaty przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium. Niemniej, kwestie oceny wykonania budżetu za rok 2019 szeroko dyskutowano podczas posiedzenia połączonych komisji stałych Rady Miejskiej w dniu 25 sierpnia 2020 r., a oceny wykonania budżetu pod względem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności dokonała Komisja Rewizyjna. Wszyscy Radni zapoznani zostali z ww. opiniami oraz stanowiskiem Burmistrza i pracowników poszczególnych



referatów Urzędu Gminy. Znalazło to odzwierciedlenie w opiniach poszczególnych komisji stałych i wynikach głosowania radnych podczas sesji absolutoryjnej w dniu 28 sierpnia 2020 r. Poza jednym radnym wszyscy opowiedzieli się „za” uchwałą w sprawie nieudzielenia absolutorium. W takim stanie rzeczy uzasadnieniem uchwały jest opinia Komisji Rewizyjnej. Brak uzasadnienia uchwały także nie mógł stanowić przesłanki unieważnienia uchwały. Ocenie należało poddać wszystkie dokumenty, którymi Rada dysponowała w dniu sesji. Rada przedstawiła stanowisko co do powodów podjętej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Kolegium RIO wniosło o jej oddalenie.

Podkreślono, że procedura w przedmiocie absolutorium przebiega dwuetapowo. Najpierw komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek komisji podlega opiniowaniu przez skład orzekający RIO. Następnie rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium, po zapoznaniu się z: wnioskiem komisji rewizyjnej, opinią RIO, sprawozdaniem z wykonania budżetu oraz opinią RIO ją dotyczącą, sprawozdaniem finansowym, informacją o stanie mienia gminy, opinią RIO o sprawozdaniu z wykonania budżetu. W zaskarżonej do Sądu uchwale nie zakwestionowano braku pisemnego uzasadnienia stanowiska Rady, lecz brak możliwości odkodowania motywów działania Rady.

Wojewódzki Sąd Administracyjny miał na uwadze, co następuje:

Skarga jest uzasadniona i musiała skutkować uchyleniem zaskarżonej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

Zakres i tryb sprawowania nadzoru przez regionalną izbę obrachunkową nad organami samorządu terytorialnego określa ustawa z dnia 7 października 1992 r o regionalnych izbach obrachunkowych ( Dz.U. 2019.2137 t.j. ). dalej ustawa o RIO

Przepis art. 1 tej ustawy stanowi, że regionalne izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej m.in. jednostek samorządu terytorialnego i sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych określonych w art. 11 ust. 1 oraz dokonują kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych.

Wśród spraw wymienionych w art. 11 ust.1 ustawy o RIO w pkt 6 wskazano sprawy dotyczące absolutorium. Regionalna Izba Obrachunkowa jest więc władna do objęcia nadzorem i kontroli czynności m.in. gminy w zakresie udzielenia burmistrzowi absolutorium.

Kryteria kontroli sprawowanej przez RIO określone zostały w treści przepisu art. 5 ust.1 który stanowi, że izby kontrolują gospodarke finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym. Zakres kontroli sprawowanej przez RIO obejmuje legalność, rzetelność i gospodarność prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego gospodarki finansowej.

Odrębnym przepisem kompetencyjnym uprawniającym RIO do sprawowania czynności nadzoru nad jednostkami gmin jest art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że nadzór ten odbywa się na podstawie kryterium niezgodności z prawem. Czynności niezgodne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały ( art. 91 ust. o samorządzie gminnym. )

Organem właściwym do nadzoru jest w zakresie spraw finansowych RIO. W zakresie właściwości tej mieści się, co wyżej wskazano kwestia absolutorium .

Nadzór nad działalnością samorządu gminnego oznacza kompetencję władczego wkraczania regionalnej izby obrachunkowej w działalność organu nadzorowanego. Zadaniem tego nadzoru jest zabezpieczenie realizacji celów administracji publicznej i utrzymanie jej działalności w granicach prawa. Przy sprawowaniu tego nadzoru RIO musi jednak szanować kompetencje konkretnego organu gminy i jego prawo do samodzielnego podejmowania decyzji. Granicą wkroczenia w kompetencje organów gminy jest brak zgodności z prawem poddanego nadzorowi aktu.

Niezgodność taka musi zostać bez żadnej wątpliwości w akcie nadzorczym wykazana. Przez prawo muszą być przy tym rozumiane przepisy powszechnie obowiązujące , czyli przepisy proceduralne, jak także przepisy materialne regulujące daną kwestię objętą aktem jednostki gminy, który został poddany nadzorowi.

W konkretnej sprawie przedmiotem uchwały Kolegium RIO w Rzeszowie była uchwała w przedmiocie nie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy Jedlicze z tytułu wykonania budżetu za 2019 r.

Tryb udzielania absolutorium został ustalony w przepisie art. 18 a ustawy o sg.

Przepis art. 18a ust.1 tej ustawy wskazuje radę gminy jako organ kontrolujący działalność wójta ( burmistrza), który powołuje w tym celu komisję rewizyjną. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy

w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.( art.18a ust.2 ust. o sg).

Przepis ten określa zatem tryb postępowania w przedmiocie wniosku o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium burmistrzowi. Wniosek taki jest poprzedzony zaopiniowaniem przez komisję rewizyjną wykonania budżetu gminy, a następnie musi być zaopiniowany przez właściwą regionalną izbę obrachunkową.

Dalszy ciąg procedury został opisany w art. 28 a ust.1 ust. o sg, który stanowi, że rada przed podjęciem uchwały w przedmiocie absolutorium zapoznaje się z wnioskiem komisji i opinią regionalnej izby obrachunkowej.

Jednocześnie przepis art.18 ust.2 pkt 4 ust. o sg stanowi, że wyłączną kompetencją rady jest uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu.

W zakresie kontroli uchwały o nieudzieleniu burmistrzowi absolutorium z uwagi na wykonanie budżetu regionalna izba obrachunkowa z jednej strony władna jest kontrolować tryb postępowania czyli zachowanie wszelkich przewidzianych przez prawo wymogów do podjęcia takiej uchwały, a po drugie samą treść uchwały - w zakresie zasadności nieudzielenia absolutorium z uwzględnieniem merytorycznych podstaw podjęcia takiej decyzji. W tym jednak zakresie kontrola taka musi szanować prawa organów gminy do samorządnego samostanowienia. RIO może więc kwestionować uchwałę o nie udzieleniu absolutorium podjętą w sytuacji, gdy nie ma żadnych zarzutów co do wykonania budżetu, czy w sytuacji gdy zarzuty te są oczywiście nieprawdziwe. Nie może jednak ingerować w takich sytuacjach, gdy to radni oceniają czy zaistniałe uchybienia są na tyle poważne by nie udzielić burmistrzowi absolutorium, czy też mają charakter błahy nie uzasadniający takiego rozstrzygnięcia. To bowiem radzie gminy ustawa powierzyła uchwalanie budżetu, a więc podstawowego aktu przewidującego finansowanie zadań gminy i to ten organ jest władny decydować czy sposób jego niewykonania ( jeżeli rzeczywiście wystąpił ) uzasadnia nie udzielenie absolutorium,.

RIO posiada w tym zakresie jedynie uprawnienia opiniodawcze opiniując wniosek komisji o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium.

Nie jest w sprawie kwestionowane wyczerpanie przez Radę Gminy warunków formalnych koniecznych do przyjęcia wniosku o nie udzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy. Komisja rewizyjna obradowała na posiedzeniu, wydała opinię w

sprawie wykonania budżetu Gminy Jedlicze za 2019 r. We wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazano zarówno stan faktyczny wykonania budżetu, jak także elementy, które w ocenie komisji uzasadniają brak udzielenia burmistrzowi absolutorium, na co składało się niewykonanie szeregu inwestycji pomimo zabezpieczenia finansowego i brak reakcji burmistrza na działania radnych zmierzające do usunięcia takiego stanu rzeczy.

Treść wniosku nie pozostawia wątpliwości jakie okoliczności miała na uwadze komisja rewizyjna składając swój wniosek.

Został on zgodnie z przepisami przesłany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, która w dniu 20 sierpnia 2020 r. uchwałą Kolegium pozytywnie go zaopiniowała rozumiejąc i co godne podkreślenia podzielając argumentację przedstawioną przez komisję rewizyjną. Kolegium uznało, że stawiane zarzuty mogą stanowić podstawę do nieudzielenia absolutorium burmistrzowi.

Sprawa wniosku komisji o nieudzielenie absolutorium była przedmiotem uchwały Rady Gminy z dnia 28 sierpnia 2020 r.

Jak wynika z „ wyciągu z protokołu sesji zwyczajnej Rady Miasta „ sprawa absolutorium była przedmiotem pkt 16 – 18 obrad. Podjęcie uchwały zostało poprzedzone przedstawieniem wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jedliczu, z którym zapoznała wszystkich jedna z radnych. Następnie przedstawiono opinie Kolegium RIO, którą odczytała Przewodnicząca Rady.

Następnie odbyła się dyskusja, w której wypowiedział się szereg osób w tym Burmistrz Jedlicza, kierownik referatu inwestycji i rozwoju. Wypowiedzi były bardzo obszerne. Wypowiadały się także inne osoby reprezentujące Urząd Gminy, jak także pojedynczy radni. W zakresie odbytej dyskusji sąd nie stwierdza naruszenia prawa w zakresie tryby procedowania wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Wskazać trzeba, że powołane przepisy nie tylko nie definiują sposobu odbycia dyskusji przed głosowaniem w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium, ale wręcz nie stawiają takiego wymogu, a przewidują jedynie obowiązek przedstawienia samego wniosku i opinii RIO. Uwzględniając jednak potrzeby udzielania głosu osobie, której dotyczy wniosek o nieudzielenie absolutorium Przewodniczący Rady pozwolił na przedstawienie argumentacji osobom reprezentującym wykonawczy organ gminy, co czynili przekraczając przyznany im czas na wypowiedź.

Brak wielu wypowiedzi radnych nie stanowi naruszenia prawa, gdyż brak jest przepisów wskazujących na konieczność dokonywania takich wypowiedzi. Rada

miała prawo poprzestać na wskazaniu, iż zgadza się z dotychczas podniesioną argumentacją, z którą na tamtym etapie postępowania zgadzało się również RIO.

Sposób procedowania przed podjęciem uchwały nie narusza zatem prawa.

Uczyniono zadość wszelkim wymogom formalnym. Został sporządzony wniosek. Wskazano w nim zarzuty komisji rewizyjnej stanowiące podstawę do nieudzielenia absolutorium. Wniosek uzyskał opinie RIO i była ona pozytywna (wymóg dotyczy przy tym uzyskania opinii, nie musi być ona pozytywna. Jest dla rady niewiążąca).

Nie stanowi istotnego naruszenia prawa mogącego stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności aktu brak uzasadnienia tej uchwały, ograniczającej się do sentencji o nie udzieleniu burmistrzowi absolutorium.

Przepisy prawa nie przewidują wprost obowiązku uzasadniania aktów w postaci uchwał samorządu terytorialnego. W orzecznictwie i doktrynie prezentowany jest jednak pogląd, że z uwagi na zasadę transparentności działań władzy publicznej tego typu akty powinny być uzasadniane, aby ich adresaci mieli informacje co do przyczyn podjęcia tego typu uchwały.

Brak sporządzenia uzasadnienia do uchwały objętej stwierdzeniem nieważności przez Kolegium RIO nie stanowi jednak naruszenia prawa mogącego świadczyć o nieważności tego aktu.

Pomimo jej nie sporządzenia motywy, przyczyny i merytoryczne przesłanki podjęcia tej treści aktu wynikają z uzasadnienia wniosku o nieudzielenia absolutorium. Jakkolwiek wniosek jest dla rady niewiążący ( trudno sobie wyobrazić sytuację przeciwną ) to jednak radni w tym zakresie głosowali za jego przyjęciem bądź odrzuceniem i prawie jednogłośnie wniosek ten przyjęli nie udzielając burmistrzowi absolutorium. Nie będzie zatem obarczone bledem rozumowanie, że uznając wniosek za uzasadniony w istocie podzielili argumenty w nim zawarte. Zgodzili się z zarzutami przedstawionymi przez komisję wnioskującą o nieudzielenie absolutorium. Trudno sobie wyobrazić inną przyczynę takiego głosowania.

W ocenie sądu powyżej przedstawiona argumentacja wskazuje, że żadne z naruszeń prawa wskazywanych przez RIO jako podstawa uchwały Kolegium nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta w Jedliczu.

Tryb procedowania był prawidłowy, a brak intensywnego udziału w dyskusji radnych nie narusza przepisów ustawy o samorządzie gminnym.

Nie sporządzenie natomiast uzasadnienia uchwały w tym konkretnym przypadku, gdzie głosowano należycie uzasadniony wniosek o nie udzielenie

I SA/Rz 146/21

absolutorium nie stanowi tak istotnego uchybienia przepisom, by mogło świadczyć o nieważności aktu. Jak już wskazano motywy takiego działania wystarczająco wynikają z wniosku Komisji rewizyjnej, który został przez Radę podzielony.

W uzasadnieniu uchwały Kolegium nie wskazano zarzutów dotyczących merytorycznej zasadności nie udzielenia absolutorium. Kolegium nie wskazało by zarzuty te były nieprawdziwe, bądź błahe, nie uzasadniające negatywnej oceny burmistrza, przy czym ocena taka wyrażona by została z poszanowaniem samodzielności i autonomii działań rady.

Wypływa stąd wniosek, że tego typu argumentacja nie była podstawą uchwały Rady.

Sądowi są oczywiście znane dalsze rozstrzygnięcia RIO w zakresie uwzględnienia odwołania burmistrza od pozytywnej opinii do wniosku o nie udzielenie absolutorium i kolejnej uchwały z dnia 21 września 2020 o negatywnej opinii odnośnie uchwały Rady Miasta w Jedliczu z 28 sierpnia 2020r. ale są one prawnie irrelewantne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Z tych względów sąd uchwałę zaskarżoną na podstawie art. 148 ppsa uchylił.



Na oryginalną wiadomość podpisany  
Za zgodność  
Małgorzata Paśko  
Starszy Specjalista