

**UCHWAŁA NR XIX.181.S.2018**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W SZCZECINIE**

z dnia 25 lipca 2018 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/226/2018 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Dobrej za 2017 rok**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- § 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVI/226/2018 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Dobrej za 2017 rok.
- § 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXVI/226/2018 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Dobrej za 2017 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 27 czerwca 2018 r.

Kolegium Izby wstępnie zbadało przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 4 lipca 2018 r., uznając iż należy ona do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Wymieniona uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisami art. 18a ust. 3 i art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. 994. ze zm.) oraz art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. Poz. 2077, ze zm.), dotyczącymi procedury absolutoryjnej – ze względu na wątpliwości co do spełnienia ustanowionych tymi przepisami wymogów, jakie Rada powinna wypełnić przed rozstrzygnięciem kwestii absolutorium, w szczególności w zakresie zapoznania się z opinią komisji rewizyjnej o wykonaniu budżetu, która powinna stanowić element wniosku komisji w sprawie absolutorium, a także w zakresie własnej oceny wykonania budżetu, która stanowi zasadniczą przesłankę udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona z jednoczesnym wskazaniem terminu rozstrzygnięcia.

Kolegium Izby zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 lipca 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium i złożenia wyjaśnień.

Kolegium zważyło co następuje:

Z treści rozpatrywanej uchwały Nr XXXVI/226/2018 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 21 czerwca 2018 r. wynika, iż Rada nie udzieliła absolutorium Burmistrzowi Dobrej z tytułu wykonania budżetu za 2017 r.

Do uchwały dołączony został wyciąg z protokołu sesji Rady Miejskiej w Dobrej Nr XXXVII/2018, która odbyła się dnia 21 czerwca 2018 r., obrazujący przebieg głosowania nad wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium. Z protokołu tego wynika, iż w głosowaniu jawnym wzięło udział 14 radnych, głosujących za nieudzieleniem było 10 radnych, 2 radnych było przeciw i 2 radnych wstrzymało się od głosu. Na wezwanie Izby do przedłożenia wyciągu z protokołu sesji Rady obrazującego cały przebieg obrad związany z kwestią absolutorium, tj. zapoznanie się z wymaganymi dokumentami, dyskusję i głosowanie, za pismem z dnia 2 lipca br. (znak pisma: BRM.0004.32.2018.BO) przedłożony został przez Przewodniczącego Rady wyciąg z projektu protokołu sesji Rady dotyczący podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Dobrej za rok 2017. Z wyciągu tego wynika, iż przystępując do realizacji punktu porządku obrad, dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Dobrej za rok 2017, Przewodniczący Rady wymienił dokumenty, które otrzymali Radni przed sesją, dokumenty którymi dysponowała Komisja Rewizyjna, dokumenty z którymi zapoznali się Radni na wspólnym posiedzeniu komisji Rady Miejskiej w dniu 19 czerwca 2018 r. oraz stwierdził, iż na wymienionym posiedzeniu poddany został pod głosowanie wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium, uzyskując określoną większość głosów. Przed otwarciem dyskusji Przewodniczący przypomniał, iż przesłanki pozabudżetowe nie stanowią podstawy podjęcia uchwały w sprawie absolutorium. W toku dyskusji Radni podkreślali naganną postawę Burmistrza, brak współpracy z Radą, niedostarczanie informacji i sprawozdań, brak odpowiedzi na pisma w różnych sprawach gminnych, wyrok skazujący Burmistrza za fałszywe oświadczenia majątkowe, nieobecność Burmistrza na sesjach Rady Miejskiej, również absolutorijnej, ograniczanie możliwości uczestnictwa w sesjach i na posiedzeniach komisji podległym Burmistrzowi pracownikom, promowanie swojej osoby za pieniądze budżetowe w „Tygodniku Łobeskim”. Po napomnieniu Przewodniczącego Rady, iż dyskusja powinna dotyczyć budżetu i sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 r., głos zabrał jeden z radnych podnosząc, iż w zakresie wykonania budżetu jego zastrzeżenia budzi planowana inwestycja w miejscowości Wrzešno, której realizacja trwa już półtora roku. Dodał także, że wykonanie budżetu jest obowiązkiem Burmistrza, a przy udzielaniu absolutorium należy wziąć pod uwagę również inne czynniki wpływające na jakość pracy Burmistrza, jak reprezentowanie Gminy, współpraca z organizacjami

pozarządowymi, współpraca z Radą, realizowanie uchwał. W ocenie Radnego są to aspekty bardzo ważne z punktu działalności samorządu, a ich realizacja pośrednio związana jest z realizacją budżetu. Po tym Przewodniczący Rady zamknął dyskusję i zarządził głosowanie nad projektem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, a wyniki tego głosowania przedstawione zostały analogicznie w obu wyciągach.

Ponadto, także na wezwanie organu nadzoru, za pismem z dnia 23 lipca br. (znak pisma: BRM.0004.35.2018.BO) przedłożony został przez Przewodniczącego Rady dodatkowo wyciąg z projektu protokołu sesji Rady z dnia 21 czerwca br., dotyczący podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2017 rok. Z wyciągu tego wynika, że projekt uchwały w przedmiotowej sprawie, według relacji Przewodniczącego Rady, analizowany był na posiedzeniu wspólnym Komisji Rady Miejskiej i został zaopiniowany pozytywnie. Na wskazanej sesji Rady, nie było chętnych do zabrania głosu w sprawie przedmiotowego projektu uchwały. Po przeprowadzeniu głosowania nad projektem uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2017 rok Przewodniczący stwierdził, że uchwała została podjęta (z treści podjętej uchwały wynika, że Rada zatwierdziła sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2017 rok).

W dniu 4 lipca 2018 r. uchwałą Nr CCLXII.500.2018 Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie negatywnie zaopiniował uchwałę Nr XXXVI/226/2018 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Dobrej za 2017 rok. Kolegium RIO w Szczecinie podziela ocenę Składu Orzekającego wyrażoną w ww. uchwale, opartą w szczególności o analizę przebiegu obrad, zobrazowanego dostępnymi na dzień wydania opinii wyciągami z projektu protokołu z sesji Rady Miejskiej w Dobrej odbytej dnia 21 czerwca br. Z protokołów tych wynika, że przesłanką nieudzielenia absolutorium nie była ocena wykonania budżetu, lecz ocena innej działalności Burmistrza. Przemawia za tym obszerna dyskusja nad działalnością Burmistrza nie polegająca na prowadzeniu gospodarki finansowej w oparciu o uchwałę budżetową. Nie została dokonana generalna ocena wykonania budżetu. Zastrzeżenia do realizacji jednej inwestycji, podniesione podczas dyskusji w przedmiocie absolutorium, w ocenie Kolegium i Składu Orzekającego stanowiły dla Radnych kwestię marginalną, o czym świadczyć może fakt podniesienia zastrzeżeń dopiero po napomnieniu czego powinna dotyczyć dyskusja, zdawkowe potraktowanie tematu przez Radę – bez odniesienia się do doniosłości przedmiotowej inwestycji i ewentualnych przyczyn niewykonania jej zgodnie z planem, a także fakt podkreślenia w jednej wypowiedzi, iż równie istotne znaczenie co wykonanie budżetu ma dla kwestii absolutorium inna działalność burmistrza, która pośrednio wiąże się z wykonaniem budżetu, przy czym ten związek nie został wyjaśniony, w szczególności przez wykazanie wpływu tych uchybień na sposób wykonania budżetu w określonych dziedzinach. Ponadto przedłożone Izbie sprawozdania z wykonania budżetu, nie wykazują braku realizacji wydatków o dużej

wartości w podziałkach klasyfikacji budżetowej, którym z definicji można przypisać charakter inwestycyjny (tj. w paragrafach 605 i 606, właściwych dla wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych). Niewykonanie wydatków we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej wystąpiło tylko w rozdziale 90001, w ramach którego nie wykonano wydatków zaplanowanych w paragrafie 6050 na kwotę 15 tys. zł. Zatem wartości wykazane w sprawozdaniach same w sobie nie stwarzają uzasadnienia dla negatywnej oceny wykonania budżetu ze względu na brak realizacji inwestycji, a jak zostało to zaznaczone, kwestia doniosłości konkretnej inwestycji, która może być niezależna od jej wartości – nie była podczas obrad podnoszona.

Dodatkowo Kolegium Izby przeanalizowało przebieg obrad nad projektem uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2017 r., badając czy w ramach tego punktu obrad nie toczyła się dyskusja nad wykonaniem budżetu. Z wyciągu dotyczącego powyższego punktu wynika, że w ogóle Radni nie zabrali głosu w dyskusji.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądowego podstawę udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium stanowić może wyłącznie kompletna ocena wykonania budżetu, której Rada Miejska w Dobrej nie dokonała; inna działalność organu wykonawczego nie może wpływać na rozstrzygnięcie Rady w przedmiocie absolutorium.

Ponadto, niezależnie od wyżej podniesionych względów, u podstaw stwierdzenia nieważności podjętej przez Radę uchwały o nieudzieleniu absolutorium leży brak przedłożenia Radzie przez Komisję Rewizyjną opinii o wykonaniu budżetu, która to opinia – zgodnie z przepisami art. 18a ust. 3 i 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dotyczącymi procedury absolutorijnej – powinna zostać przedstawiona wraz z wnioskiem w sprawie absolutorium i z którą to opinią Rada powinna się zapoznać przed rozstrzygnięciem kwestii absolutorium. Z uwagi na brak takiej opinii wnioski Komisji Rewizyjnej, przedłożony Izbie celem zaopiniowania, uzyskał negatywną opinię Składu Orzekającego, wydaną uchwałą Nr CCXXII.434.2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 7 czerwca 2018 r. Nieprzedłożenie Radzie rzeczony opinii stanowiło również przesłankę wydania przez Skład Orzekający negatywnej opinii o uchwale w sprawie nieudzielenia absolutorium, do której uzasadnienia Kolegium Izby obecnie się odwołuje.

W świetle orzecznictwa sądowego i organów nadzoru opinia Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu, jako organu pomocniczego Rady specjalnie do tego celu powołanego, ma doniosłe znaczenie, a zatem jej nieprzedłożenie, z natury rzeczy skutkujące niezapoznaniem się przez Radę z oceną tego organu przy rozstrzygnięciu absolutorium, stanowi istotne naruszenie procedury absolutorijnej.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.