

**UCHWAŁA Nr 2920/14  
z dnia 16 lipca 2014 r.**

URZĄD MIEJSKI W CZARNEJ BIAŁOSTOCKIEJ	
WPLYNĘŁO - Kancelaria Ogólna	
Dnia	21-07-2014
Ilość zat.	..... podpis ..... <i>MP</i>

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
w składzie:**

Przewodniczący: Stanisław Srocki  
Członkowie: Paweł Gałko  
Katarzyna Gawrońska  
Danuta Kubylis  
Aleksander Piszczatowski  
Dariusz Renczyński  
Joanna Salachna  
Marcin Tyniewicki  
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

**po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym Uchwały Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej Nr XXXV/227/14 z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok**

**p o s t a n a w i a :**

**uznać, iż powyższa Uchwała narusza prawo w sposób istotny w związku z:**

- zapisami zawartymi w § 1 Uchwały, zgodnie z którymi Rada Miejska w Czarnej Białostockiej postanawia „Nie udzielić Burmistrzowi Czarnej Białostockiej Panu Tadeuszowi Matejko absolutorium za 2013 rok”, co, uwzględniając przebieg głosowania w sprawie absolutorium, stanowi naruszenie art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.),
- w związku z tym postanawia stwierdzić nieważność Uchwały Nr XXXV/227/14.

**U z a s a d n i e n i e**

W dniu 17 czerwca 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła Uchwała Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej Nr XXXV/227/14 z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok, wraz z projektem Protokołu i nagraniem z obrad XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej oraz pismem P. Sekretarz Gminy z dnia 17 czerwca 2014 r. (znak: Or.0711.7.2014).

Na mocy wskazanej Uchwały, Rada postanowiła (§ 1): nie udzielić Burmistrzowi Czarnej Białostockiej Panu Tadeuszowi Matejko absolutorium za 2013 rok. Zgodnie z projektem Protokołu oraz nagraniem z obrad XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej, na sesji Rady w dniu 10 czerwca 2014 r. obecnych było dwunastu radnych z ustawowego, piętnastoosobowego składu Rady. Głosowanie przebiegło w sposób następujący: za udzieleniem absolutorium głosowało siedmiu radnych, przeciw udzieleniu

absolutorium głosowało dwóch radnych, trzy osoby wstrzymały się od głosu. Przewodnicząca Rady stwierdziła, że Burmistrz Czarnej Białostockiej nie otrzymał absolutorium za 2013 rok, ponieważ nie uzyskał bezwzględnej większości ośmiu głosów za udzieleniem absolutorium.

W piśmie przekazanym tut. Izbie wraz z Uchwałą wskazano na nieprawidłowości w procedurze absolutoryjnej, polegające przede wszystkim na odstąpieniu od odczytania projektu uchwały w sprawie absolutorium przed głosowaniem w tej sprawie, poddaniu pod głosowanie projektu uchwały zawierającego alternatywną treść oraz błędnym przyjęciu, iż nie uzyskanie bezwzględnej większości głosów za udzieleniem absolutorium jest równoznaczne z nie udzieleniem absolutorium Burmistrzowi.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), tut. Izba wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej Uchwały, zawiadamiając Radę (pismem z dnia 30 czerwca 2014 r., RIO.II-0004-40/14) o terminie posiedzenia Kolegium RIO w Białymstoku, wyznaczonym na dzień 16 lipca 2014 r.

W piśmie wskazano m.in., iż uregulowania dotyczące instytucji absolutorium, a w szczególności zasad głosowania, zawarte są w art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.), który stanowi, że „uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy”. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w jej obecnym brzmieniu, w przeciwieństwie do ustaw: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa, nie zawiera regulacji, zgodnie z którą odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierający wspomniany zapis, został zmieniony na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).

Jednocześnie, działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwrócono się o dostarczenie do dnia 16 lipca 2014 r. do tut. Izby, poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii następujących dokumentów:

- porządku obrad i projektu uchwały Nr XXXV/227/14 dołączonych do zawiadomienia o XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej;
- listy obecności radnych na sesji w dniu 10 czerwca 2014 r.;
- zatwierdzonego Protokołu Nr XXXV/14 z XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej w dniu 10 czerwca 2014 r. – o ile Rada będzie dysponować takim protokołem do dnia 16 lipca 2014 r.

Wnioskowane materiały wpłynęły do tut. Izby w dniu 11 lipca 2014 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2014 r. stwierdziło, co następuje.

Badana Uchwała została podjęta z naruszeniem prawa.

Na mocy przedmiotowej Uchwały Rada Miejska w Czarnej Białostockiej, po zapoznaniu się:

- 1) ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok,
- 2) ze sprawozdaniem finansowym Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok,
- 3) z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku,
- 4) z informacją o stanie mienia Gminy Czarna Białostocka,
- 5) ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej,

postanowiła nie udzielić Burmistrzowi Czarnej Białostockiej absolutorium za 2013 rok.

Zgodnie z Protokołem Nr XXXV/14 z XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej w dniu 10 czerwca 2014 r., listą obecności radnych oraz nagraniem z obrad XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej, na sesji Rady w dniu 10 czerwca 2014 r. obecnych było dwunastu radnych z ustawowego, piętnastoosobowego składu Rady.

Jako piąty punkt porządku obrad zaplanowano: „Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2013 r. oraz podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej, w tym:

- a) zapoznanie się z:
  - sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok;
  - sprawozdaniem finansowym Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok;
  - opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o sprawozdaniu;
  - informacją o stanie mienia Gminy Czarna Białostocka;
  - stanowiskiem Komisji Rewizyjnej;
- b) dyskusja i podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za 2013 rok;
- c) dyskusja i podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok.

W odniesieniu do podpunktu dotyczącego absolutorium, przebieg obrad był następujący. Projekt uchwały sporządzony został w sposób alternatywny, a ostateczna treść uchwały miała być ustalona po głosowaniu i dostosowana do wyników głosowania. Przewodnicząca Rady stwierdziła, że głosowanie jest za absolutorium, a projekt uchwały czyta się jako uchwałę po głosowaniu, kto z radnych jest za, a kto przeciw absolutorium. Projektu uchwały Nr XXXV/227/14 nie odczytano. Następnie przystąpiono do głosowania nad wnioskiem Komisji Rewizyjnej, tzn. za udzieleniem absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej. Głosowanie przebiegło w sposób następujący: za udzieleniem absolutorium głosowało siedmiu radnych, przeciw udzieleniu absolutorium głosowało dwóch radnych, trzy osoby wstrzymały się od głosu. Przewodnicząca Rady stwierdziła, że Burmistrz Czarnej Białostockiej nie otrzymał absolutorium za 2013 rok, ponieważ nie uzyskał bezwzględnej większości ośmiu głosów za udzieleniem absolutorium.

Uregulowania dotyczące instytucji absolutorium, a w szczególności zasad głosowania, zawarte są w art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.), który stanowi, że „uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy”. Ustawowy skład Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej wynosi 15 Radnych, w związku z czym bezwzględną większość głosów stanowią będą głosy 8 Radnych. **Radni, głosując 7 głosami „za” udzieleniem absolutorium, 2 głosami „przeciw” i 3 głosami „wstrzymującymi się” nie podjęli uchwały podczas głosowania w sprawie absolutorium.** W tym stanie faktycznym i prawnym nie można bowiem uznać, że Radni nie udzielili absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w jej obecnym brzmieniu, w przeciwieństwie do ustaw: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa, nie zawiera regulacji, zgodnie z którą odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Art. 28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zawierający wspomniany zapis, został zmieniony na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza

i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984 ze zm.). Powyższa zmiana prawna oznacza, że niedopuszczalne jest domniemanie przeciwnej, niż głosowana, treści uchwały.

Podobny pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 lipca 2008 r. (II GSK 225/08, orzeczenia.nsa.gov.pl). Sąd stwierdził, iż „w myśl przepisu art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, 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 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.”

Również w wyroku z dnia 31 stycznia 2006 r. (I SA/Ke 592/05, orzeczenia.nsa.gov.pl), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zauważył, 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 2002r. o bezpośrednim wyborze wójta burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984 ze zm.) przyniosły nowelizację art. 28 a i art.28 b ustawy o samorządzie gminnym, poprzez skreślenie zapisu zdania drugiego art. 28 b o treści "odrzucenie 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.”

Wskazać należy również, iż w dniu 26 czerwca 2014 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku podjął Uchwałę Nr RIO.II- 00324-1/14, na mocy której negatywnie zaopiniował Uchwałę Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej Nr XXXV/227/14 z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok. Skład Orzekający wskazał dodatkowo, iż w toku dyskusji nad sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok oraz sprawozdaniem finansowym Gminy za 2013 rok Radni nie sformułowali pod adresem Burmistrza Czarnej Białostockiej żadnych zarzutów wskazujących na nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu roku 2013. Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2013 rok zostało pozytywnie zaopiniowane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku (Uchwała Nr II-00321-77/14 z dnia 17 kwietnia 2014 r.). Również Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej wyraziła pozytywną opinię o wykonaniu budżetu Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok oraz zwróciła się do Rady Miejskiej z wnioskiem o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej. Także sami Radni przyjęli uchwałę w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za rok 2013.

Skład Orzekający przytoczył również stanowisko sformułowane w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. (I SA/Gd 782/10, Lex: 748060), zgodnie z którym „absolutorium jest jednym z najważniejszych środków kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za której prawidłowość organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność - art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591). Zgodnie



z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., jedyną faktycznie i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym utrwalił się pogląd, że absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego (por. wyroki NSA z dnia 17 lutego 1994 r. sygn. akt SA/Gd 1697/93, czy z dnia 22 marca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95). Natomiast nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych, niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2002 r. sygn. akt I SA/Po 1606/01). (...) W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.”

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w pełni podziela stanowisko Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wyrażone w Uchwale Nr RIO.II- 00324-1/14 z dnia 26 czerwca 2014 r.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należało orzec, jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.



Przewodniczący Kolegium

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Srocki", written over the printed name.

Stanisław Srocki

#### Otrzymuje:

- Rada Miejska
- w Czarnej Białostockiej
- Burmistrz Czarnej Białostockiej