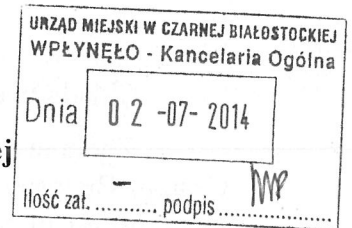


UCHWAŁA Nr RIO.II- 00324-1/14
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 26 czerwca 2014 r.



w sprawie wyrażenia opinii o Uchwale 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

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach,

Skład Orzekający w osobach:

Katarzyna Gawrońska - przewodnicząca
Paweł Gałko - członek
Dariusz Renczyński - członek

opiniuje negatywnie

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

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 pismem P. Sekretarz Gminy z dnia 17 czerwca 2014 r. (znak: Or.0711.7.2014), podpisanym przez P. Protokolant Projektem Protokołu Nr XXXV/14 z XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej, w dniu 10 czerwca 2014 r. oraz płytą zawierającą nagrania z obrad XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 10 czerwca 2014r.

Zgodnie z opiniowaną Uchwałą, 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.

Skład Orzekający dokonując analizy posiadanych materiałów stwierdza co następuje.

Zgodnie z projektem Protokołu oraz nagraniem z obrad XXXV sesji Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej, na sesji Rady w dniu 10 czerwca 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.

Analiza projektu protokołu oraz nagrań z obrad sesji w zakresie realizacji punktu 5 wskazuje, iż przebieg obrad był następujący. W toku dyskusji nad sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok oraz sprawozdaniem finansowym Gminy za 2013 rok poruszono jedynie kwestię nierealizowania inwestycji w krańcowych dzielnicach Czarnej Białostockiej. W odpowiedzi Burmistrz podkreślił, że absolutorium dotyczy prawidłowości gospodarki finansowej, a o tym, jakie inwestycje są wykonywane i na jakich osiedlach, decyduje Rada podejmując uchwałę budżetową w zakresie merytorycznym.

Następnie przedstawiono Uchwałę Nr II-00321-77/14 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2014 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Czarnej Białostockiej sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2013 rok, w której Skład Orzekający RIO pozytywnie zaopiniował sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2013 rok, przekazując uwagę dotyczącą stosunkowo wysokiego poziomu należności wymagalnych. Skarbnik Gminy wyjaśniła że windykacja należności odbywa się na bieżąco, a wzrost należności spowodowany jest przede wszystkim funduszem alimentacyjnym, gdzie cały czas wypłacane są środki, a egzekucja tych świadczeń jest na poziomie ok. 12 %. Istotny wpływ na poziom należności ma także podatek od nieruchomości od osób prawnych, należny od firm w upadłości likwidacyjnej.

W dalszej kolejności odczytano opinię Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z dnia 28 maja 2014 r. o wykonaniu budżetu Gminy Czarna Białostocka za 2013 rok oraz wnioski Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o tym wniosku. Komisja Rewizyjna pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Gminy Czarna Białostocka (5 głosów za, 0 głosów przeciw, 0 głosów wstrzymujących się) i wystąpiła w dniu 28 maja 2014 r. do Rady Miejskiej w Czarnej Białostockiej z wnioskiem o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok (5 głosów za, 0 głosów przeciw, 0 głosów wstrzymujących się). Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, w

Uchwale Nr II-00322 - 66/14 z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej Czarna Białostocka wniosku o udzielenie Burmistrzowi absolutorium za 2013 rok stwierdził, że wniosek Komisji Rewizyjnej spełnia wymogi określone w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o finansach publicznych.

Po krótkiej dyskusji dotyczącej możliwości odwołania się od opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej i charakteru tej opinii odczytano projekt i przystąpiono do głosowania projektu uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za rok 2013, na mocy której zatwierdza się sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za rok 2013. Uchwała została przyjęta. Głosowanie przebiegåło w sposób następujący: za przyjęciem uchwały głosowało dziewięciu radnych, przeciw przyjęciu uchwały głosowało dwóch radnych, jedna osoba wstrzymała się od głosu.

Kolejny podpunkt porządku obrad przewidywał głosowanie w sprawie absolutorium. Przewodnicząca Rady przypomniała, że absolutorium jest związane z wcześniej omawianymi zagadnieniami i całą działalnością Pana Burmistrza oraz przedstawiła Radzie Miejskiej stanowiska komisji stałych. 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 przebiegåło 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 oparciu o przebieg głosowania sformułowano brzmienie § 1 Uchwały Nr XXXV/227/14 z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok, zgodnie z którym Rada Miejska w Czarnej Białostockiej postanawia: „Nie udzielić Burmistrzowi Czarnej Białostockiej Panu Tadeuszowi Matejko absolutorium za 2013 rok.”

Analiza projektu protokołu oraz nagrań z obrad sesji w zakresie realizacji punktu 5 wskazuje, iż formalnie spełnione zostały wymogi zawarte w dyspozycji art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), a podjęcie uchwały w sprawie absolutorium poprzedzone było zapoznaniem się Rady z dokumentami wskazanymi w tym przepisie.

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej przebieg obrad poprzedzających głosowanie w sprawie absolutorium, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku stwierdza jednak, że 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.

Wskazać należy także na stanowisko formułowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Gdańsku, w wyroku z dnia 25 października 2010 r. (I SA/Gd 782/10, Lex: 748060), podkreślał m.in., że „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 utrwalili się poglądy, 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.”

Sąd podkreślił również, że „regionalna izba obrachunkowa jest organem fachowym, sprawującym nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw budżetowych. Jej opinia jest zatem obiektywnym stanowiskiem fachowego organu oceniającego sprawozdanie organu wykonawczego z wykonania budżetu. Z tego też względu organy nefachowe, takie jak rada miejska, czy jej organ wewnętrzny - komisja rewizyjna, powinny brać pod uwagę opinię składu orzekającego RIO w kwestii wykonania budżetu oraz opinię w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium. Nie oznacza to, że organy te muszą w pełni podzielać wnioski zawarte w opiniach regionalnych izb obrachunkowych, powinny jednak ustosunkować się do tych wniosków - nie mogą one przejść nad nimi do porządku dziennego. Identyczny pogląd wyraził NSA oz. w Białymstoku w wyroku o sygn. akt SA/Bk 1049/01.”

Ponadto Skład Orzekający wskazuje na nieprawidłowości w zakresie przebiegu głosowania w sprawie absolutorium za 2013 rok. W przedmiotowej sprawie projekt uchwały sporządzony został w sposób alternatywny, a ostateczna treść uchwały miała być ustalona po głosowaniu i dostosowana do wyników głosowania. W orzecznictwie wskazuje się, iż nieuprawnione jest twierdzenie, że głosuje się "w sprawie absolutorium", a treść uchwały powstaje dopiero w wyniku głosowania. Treść uchwał powinna być bowiem sformułowana jeszcze przed samym aktem głosowania, radni muszą bowiem wiedzieć jakiej treści uchwały głosują (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 grudnia 2012 r., I SA/Gd 984/12, Lex: 1235433).

Co więcej, pomimo zapowiedzi Przewodniczącej Rady, że „głosowanie jest za absolutorium, a projekt uchwały czyta się jako uchwałę po głosowaniu”, faktycznie został poddany pod głosowanie wniosek Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej.

W wyniku głosowania, za udzieleniem absolutorium opowiedziało się siedmiu radnych, przeciw udzieleniu absolutorium - 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.

Skład Orzekający stwierdza, że biorąc pod uwagę przebieg i wyniki głosowania nad absolutorium, Rada Miejska w Czarnej Białostockiej **nie podjęła uchwały** w sprawie absolutorium Burmistrzowi Czarnej Białostockiej za 2013 rok.

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 stanowić będą głosy 8 Radnych. Radni, głosując 7 głosami „za” udzieleniem absolutorium, 2 głosami „przeciw” i 3 głosami „wstrzymuję 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 gminny, 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 do 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 absolutorijnego 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

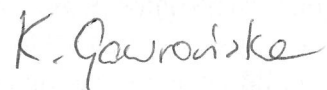
przepisu oznacza, że nie można domniemywać treści uchwały o przeciwnej treści niż ta, która jest przedmiotem głosowania.”

Biorąc pod uwagę powyższe, Skład Orzekający negatywnie opiniuje 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.

POUCZENIE

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od daty jej otrzymania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego



Katarzyna Gawrońska