



Uchwała Nr 181/XVI/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 14 lipca 2022 r.

w sprawie uchwały Nr LV/335/ 2022 Rady Gminy Rajcza z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2021 r.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **naruszenie prawa** w uchwale Rady Gminy Rajcza Nr LV/335/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2021 r., polegające na wskazaniu w podjętej uchwale z imienia i nazwiska wójta gminy, podczas gdy procedura absolutoryjna dotyczy wójta jako organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego niezależnie od osób pełniących tę funkcję w danym roku budżetowym – czym naruszono przepis art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.).

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Rajcza Nr LV/335/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 24 czerwca 2022 r.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały – ze względu na opisany poniżej stan faktyczny i prawny sprawy.

Rada Gminy Rajcza podjęła w dniu 21 czerwca 2022 r. uchwałę Nr LV/335/2022 z dnia 21 czerwca 2022 r. w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2021 r., opierając się na zawartych w podstawie prawnej tej uchwały przepisach: art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 28a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Uchwałę podjęto 12 głosami „za” (przy braku głosów „przeciw” i „wstrzymujących się”) piętnastoosobowego składu Rady tej Gminy. W podjętej uchwale Rada Gminy Rajcza uchwaliła, co następuje cyt.:

„§ 1. Po zapoznaniu się z:

- *sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Rajcza za 2021 rok,*
- *sprawozdaniem finansowym za 2021 rok,*
- *opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach o przedłożonym przez Wójta Gminy Rajcza sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 rok,*
- *informacją o stanie mienia Gminy Rajcza,*
- *stanowiskiem Komisji Rewizyjnej,*
- *opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w przedmiocie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy absolutorium **udziela się Wójtowi Gminy Rajcza – Panu Zbigniewowi Paciorek absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Rajcza na rok 2021**”*

Rada Gminy Rajcza w badanej uchwale udzieliła absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2021 Wójtowi Gminy Rajcza **Panu Zbigniewowi Paciorek**, co wynika z treści § 1 podjętej w dniu 21 czerwca br. uchwały.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - do wyłącznej właściwości rady gminy należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. Wójt jest organem wykonawczym gminy, co wynika z art. 26 ust. 1 tej ustawy, zaś rada gminy jest jej organem stanowiącym i kontrolnym, o czym przesądza treść art. 15 ust. 1 tej ustawy. Na podstawie art. 28a ust. 1 i 2 tej ustawy, uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum

w sprawie odwołania wójta, a przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 ustawy. Uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje się zaś bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy.

W myśl art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) sprawozdaniem finansowym,
- 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 tej ustawy,
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2 tej ustawy,
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego,
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Na podstawie art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. Zgodnie ze słowniczkiem ustawowym zawartym w art. 2 tej ustawy, ilekroć w ustawie o finansach publicznych jest mowa o zarządzie jednostki samorządu terytorialnego – rozumnie się przez to również wójta, burmistrza, prezydenta miasta (art. 2 pkt 2 tej ustawy).

W świetle takiego brzmienia przytoczonych wyżej przepisów prawa, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, brak jest podstaw do podejmowania uchwały w sprawie absolutorium w stosunku do imiennie wskazanej osoby wójta. Uchwała w sprawie absolutorium winna dotyczyć wójta jako organu wykonawczego gminy niezależnie od osób fizycznych pełniących tę funkcję w danym roku budżetowym. Procedura absolutoryjna dotyczy bowiem organu wykonawczego gminy, którym jest wójt gminy, a nie konkretnych osób pełniących tę funkcję w danym roku budżetowym. Reasumując, dokonywana w ramach procedury absolutoryjnej ocena nie dotyczy piastujących urząd wójta wskazanych imiennie osób, lecz dotyczy ogólnie wójta jako organu gminy wykonującego jej budżet, chociażby w danym roku budżetowym kilka osób pełniło tę funkcję (np. zmiana wójta z przyczyn innych niż upływ kadencji, zmiana wójta w roku wyborczym).

W ocenie Kolegium Izby popartym orzecznictwem sądów administracyjnych (np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2010 r., III SA/Wr 428/10; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2010 r., III SA/Gl 2083/10) za istotne naruszenie prawa uznaje się m.in.: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, wydanie aktu z przekroczeniem delegacji ustawowej, wydanie aktu przez

organ niewłaściwy w sprawie, stwierdzenie że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa, a sprzeczność jest oczywista i bezpośrednia, wprowadzanie regulacji sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania, naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał jeżeli na skutek tego naruszenia prawa zapadła uchwała o innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło. Za nieistotne naruszenie prawa należy natomiast uznać takie naruszenie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak np. nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu organu gminy. Takie naruszenia są jedynie przesłanką do wskazania, że akt został wydany z naruszeniem prawa, ale nie stanowią przesłanki do stwierdzenia jego nieważności (np. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 września 2017 r., II SA/Go 510/17).

Z powyższych względów, Kolegium Izby oceniło występującą w badanej uchwale wadliwość jako niestanowiącą wystarczającej przesłanki do stwierdzenia jej nieważności i działając na podstawie art. 11 ust. 3 ww. ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zgodnie z którymi, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru (izba) nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa – orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Kolegium Izby wskazuje na konieczność prawidłowego formułowania przyszłych uchwał podejmowanych w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy.

W przypadku naruszenia prawa – organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to zatem rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Przewodniczący Kolegium

Krzysztof Róg