



Uchwała Nr 8/I/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 13 stycznia 2022 r.

**w sprawie uchwały Nr LVIII/318/2021 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 30 listopada 2021 r.
w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2021 rok**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 1 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. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), art. 156 § 2 i art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1

Stwierdza się **istotne naruszenie prawa** w uchwale Rady Gminy Jeleśnia Nr LVIII/318/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2021 rok - przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.), polegające na podjęciu uchwały z naruszeniem trybu prowadzenia obrad rady gminy, ponieważ uchwała została podjęta w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Jeleśnia Nr LVIII/318/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2021 rok została przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach do badania nadzorczego w dniu 6 grudnia 2021 r. (za pismem przewodnim znak:

WG.0711.58R.2021 r. z dnia 6 grudnia 2021 r.) przez Wójta Gminy Jeleśnia działającego na podstawie art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.). Przedłożona do badania nadzorczego uchwała, została podpisana przez Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia Pana Wiesława Głuchaczkę, co wynika z treści uchwały, jak i z dodatkowych danych do tej uchwały, jako dokumentu podpisanego elektronicznie przez Pana Wiesława Głuchaczkę.

W piśmie znak: NPII.4100.302.2021 z dnia 22 grudnia 2021 r. otrzymanym ze Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach poinformowano tut. Izbę, że Wojewoda Śląski zamierza wszcząć postępowania nadzorcze zmierzające do stwierdzenia nieważności uchwał podjętych na LVII, LVIII i LIX sesji Rady Gminy Jeleśnia, z uwagi na istotne naruszenie procedury prowadzenia sesji. W dniu 30 grudnia 2021 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do uchwały Nr LVIII/318/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2021 rok. Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium w dniu 30 grudnia 2021 r. Posiedzenie przeprowadzono w trybie zdalnym, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 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. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczył Pan Wiesław Głuchaczka Przewodniczący Rady Gminy Jeleśnia, Skarbnik Gminy Jeleśnia i Sekretarz tej Gminy.

Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium Izby, Sekretarz Gminy Jeleśnia w piśmie z dnia 28 grudnia 2021 r. (znak: SG.0015.02.2021) poinformował, że Wydział Nadzoru Prawego Wojewody Śląskiego prowadzi czynności nadzorcze, albowiem wątpliwości może budzić przyjęcie rezygnacji z funkcji Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia Pana Ryszarda Nowaka na LVII sesji w dniu 29 listopada 2021 r. i wznowienie tej sesji przez II Wiceprzewodniczącego w dniu 30 listopada 2021 r., co może mieć znaczenie dla zwołania i podejmowania uchwał na LVIII sesji, która odbywała się także w dniu 30 listopada 2021 r. Na LVIII sesji ponownie przyjmowano rezygnację z funkcji Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia Pana Ryszarda Nowaka oraz wybrano nowego Przewodniczącego Rady Gminy Pana Wiesława Głuchaczkę, który po wyborze prowadził obrady tej sesji.

Kolegium Izby po wysłuchaniu Przedstawicieli Gminy i uzyskaniu informacji, że wszyscy radni zostali skutecznie zawiadomieni o LVIII sesji i do tej sesji nie wnosili uwag, nie podjęło uchwały na posiedzeniu w dniu 30 grudnia 2021 r. Należy tutaj dodać, że w wyroku z dnia 21 stycznia 2013 r. (II SA/GI 900/12) WSA w Gliwicach stwierdził, że przepisy ustawy nie wskazują formy, w jakiej upoważnienie dla wiceprzewodniczącego ma być udzielone, nie wyklucza to więc żadnej formy, także ustnej, potwierdzonej następnie pisemnie, ponadto według WSA ustawodawca wprowadził swoistą kolejność w jakiej wiceprzewodniczący powinni prowadzić sesję rady, posługując się kryterium wieku, wg Sądu nie sposób jednak na tej podstawie stwierdzić, że niezachowanie tej kolejności powoduje nieważność podjętej na tej sesji uchwały. Podobnie w wyroku z 23 maja 2018 r. (II SA/Ke 254/18) WSA w Kielcach wypowiedział się, że podziela stanowisko, zgodnie z którym kolejność przejmowania obowiązków przewodniczącego rady przez jego zastępców należy do problematyki czysto regulaminowej i nawet naruszenie tak ustalonej kolejności nie wpływa na ważność obrad i podjętych uchwał.

W dniu 5 stycznia 2022 r. Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.1302.2021 stwierdził nieważność uchwały Nr LVIII/316/2021 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia, stanowiącej o wyborze Pana Wiesława Głuchaczki na Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia. Wojewoda Śląski rozstrzygnięciami nadzorczymi odpowiednio: Nr NPII.4131.1.1294.2021 z dnia 4 stycznia 2022 r. i Nr NPII.4131.1.1295.2021 z dnia 5 stycznia 2022 r. stwierdził nieważność uchwały Nr LVII/314/2021 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia rezygnacji radnego z funkcji Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia i uchwały Nr LVIII/315/2021 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 30 listopada 2021 r. także w sprawie przyjęcia rezygnacji radnego z funkcji Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia, czyli stwierdzono nieważność uchwał stanowiących o przyjęciu rezygnacji Pana Ryszarda Nowaka z funkcji Przewodniczącego Rady Gminy Jeleśnia.

W czasie podejmowania uchwały Nr LVIII/318/202 w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2021 rok, obradom LVIII Sesji Rady Gminy Jeleśnia przewodniczył Pan Wiesław Głuchaczka. W efekcie powyższego uchwała Nr LVIII/318/2021 z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2021 rok została podjęta w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona, gdyż Pan Wiesław Głuchaczka nie był prawidłowo wybranym Przewodniczącym Rady Gminy Jeleśnia.

W myśl art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady, przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, a w przypadku nieobecności

przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Uchwały rady podjęte na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną, jak i uchwały podjęte w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona są dotknięte wadą nieważności, ponieważ naruszają obowiązujący porządek prawny, jako podjęte z istotnym naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Takie uchwały rażąco naruszają zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP w świetle, której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić to tylko, na co prawo im zezwala, lub to, co im nakazuje. W wyroku WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2007 r. (III SA/Kr 784/07), Skład sędziowski stwierdził, że nieważnością dotknięta jest uchwała podjęta w głosowaniu, któremu przewodniczyła osoba nieuprawniona. Podobnie uchwały rady podjęte na sesji zwołanej przez osobę nieuprawnioną naruszają normy ustawowe (np. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2002 r., II SA 1244/01).

W myśl art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych - izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa w ust. 1, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części. Ze względu na fakt, że rok budżetowy 2021 upłynął i nastąpiły nieodwracalne skutki faktyczne i prawne, to nie istnieje już prawna możliwość usunięcia naruszenia prawa przez jednostkę samorządu terytorialnego w nowym roku budżetowym. Zgodnie z art. 263 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wygasają wraz z upływem roku budżetowego. Z tego powodu, Kolegium Izby nie miało prawnych możliwości zastosowania pełnego dwustopniowego trybu przewidzianego dla uchwał budżetowych w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, czyli stwierdzenia istotnego naruszenia prawa wraz z wezwaniem do jego usunięcia w wyznaczonym terminie, a następnie w przypadku nie usunięcia przez radę nieprawidłowości, orzeczenia o nieważności badanej uchwały w całości lub w części.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio do orzekania o nieważności uchwał lub zarządzeń organu gminy. W myśl art. 158 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności z art. 156 § 2, czyli jeżeli decyzja wywołała

nieodwracalne skutki prawne, organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji.

W oparciu o powyższe unormowania, Kolegium Izby uznało, że w skutek upływu roku budżetowego, uchwała Rady Gminy Jeleśnia Nr LVIII/318/2021 w sprawie zmian budżetu Gminy Jeleśnia na 2021 rok wywołała wraz z upływem roku budżetowego 2021 nieodwracalne skutki prawne i brak jest usankcjonowanej prawnie możliwości stwierdzenia nieważności tej uchwały. Z tego powodu Kolegium Izby ograniczyło się do wskazania naruszonych w uchwale przepisów prawa.

W podsumowaniu powyższego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekło jak w sentencji uchwały.

W przypadku wskazania naruszenia prawa organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. Nie jest to rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej