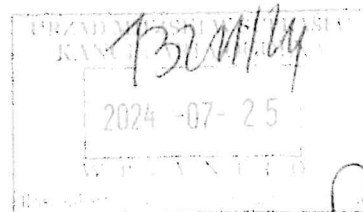


UCHWAŁA Nr 12/122/2024
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU
z dnia 22 lipca 2024 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący: Dariusz Renczyński
Członkowie: Izabela Chrulska
Ewa Czołpińska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Ewa Lotko
Małgorzata Sokół-Kreczko
Marlena Stachurska-Janczyło
Maria Wasilewska



25-07-2024 F...
+ PPK

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.),

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr III/015/2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Supraśla absolutorium za 2024 rok,

postanawia:

- uznać, iż powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie procedury podjęcia uchwały w sprawie absolutorium określonej w art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.) oraz art. 28a ust. 1 zdanie drugie w zw. z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.);
- w związku z powyższym stwierdzić nieważność badanej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła uchwała Nr III/015/2024 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Supraśla absolutorium za 2024 rok. Akt ten był przedmiotem postępowania nadzorczego prowadzonego przez Izbę na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), która w dniu 11 lipca br. poinformowała Radę Miejską w Supraślu i Burmistrza Supraśla o posiedzeniu Kolegium Izby, którego przedmiotem będzie ww. uchwała.

Na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2024 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z postanowieniami § 1 pkt 1-5 nadzorowanej uchwały Rada Miejska w Supraślu zapoznała się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Supraśl za 2023 rok, sprawozdaniem finansowym, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, informacją o stanie mienia komunalnego oraz stanowiskiem Komisji Rewizyjnej. Na tych podstawach postanowiła udzielić

Burmistrzowi Supraśla absolutorium za 2023 rok. Natomiast z pisma Przewodniczącej Rady Miejskiej w Supraślu przesłanego w dniu 12 czerwca 2024 r. do tut. Izby Obrachunkowej w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Supraślu (do którego dołączono m.in. wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie "udzielenia/nieudzielenia" absolutorium Burmistrzowi Supraśla i opinię Komisji Rewizyjnej w sprawie realizacji budżetu gminy za rok 2023) wynika, iż Komisja Rewizyjna nie zajęła stanowiska w sprawie wykonania budżetu gminy za 2023 rok i nie sformułowała do Rady Miejskiej w Supraślu wniosku w sprawie absolutorium Burmistrzowi Supraśla z tego tytułu. Powodem powyższego stanu był przebieg głosowania członków Komisji, w którym oddano 2 głosy "za", 2 głosy "przeciw" oraz jeden głos "wstrzymujący". Również dołączone do przywołanej korespondencji pismo Komisji Rewizyjnej do Przewodniczącej Rady Miejskiej zawiera stwierdzenie, że "...Komisja Rewizyjna nie zajęła stanowiska w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Supraśla".

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny Kolegium Izby dokonało formalnoprawnej oceny procedury udzielania absolutorium Burmistrzowi Supraśla z tytułu wykonania budżetu gminy za 2023 rok i w konsekwencji stwierdziło, że badana uchwała Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 20 czerwca 2024 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Należy zauważyć, iż szeroko pojęta procedura absolutoryjna została uregulowana w art. 267, art. 270 i art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18a ust. 3 i art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Na tle tych regulacji, nie kwestionując wyłącznej właściwości rady gminy do rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu, wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, podkreślić należy, że postępowanie w sprawie skwitowania wykonania budżetu charakteryzuje się swego rodzaju etapowością. Należy to rozumieć w taki sposób, iż na każdym etapie postępowania absolutorijnego odpowiednie organy powinny zapoznać się z określonymi dokumentami i na tej podstawie wyrazić swoje stanowisko, w szczególności w formie opinii czy wniosku. Takie sformalizowanie postępowania ma gwarantować prawidłowość (w znaczeniu legalności) ostatecznej decyzji w przedmiocie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z tytułu realizacji budżetu w roku poprzednim, wyrażanej w formie uchwały organu stanowiącego. Nieprawidłowości czy uchybienia występujące w poszczególnych stadiach postępowania w sprawie absolutorium, w zależności od stopnia naruszenia powołanych regulacji ustawowych, mogą powodować wadliwość tego postępowania. Naruszenia takie zostały stwierdzone przez Kolegium Izby w trakcie analizy przedstawionego stanu faktycznego. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Supraślu nie sformułowała wniosku absolutorijnego, a sporządzona przez tę Komisję opinia o wykonaniu budżetu gminy za 2023 rok także nie zawierała konkluzji wskazujących na jej pozytywny albo negatywny charakter. Przedstawiono w niej różne parametry wykonania budżetu, wyrażono kilka "wątpliwości"; zawarto też zdanie, że "Komisja (...) zaopiniowała pozytywnie/negatywnie przedstawione przez Burmistrza Supraśla sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2023 r. - wnioskuje o udzielenie/nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Supraśla za 2023r.". W zdaniu tym nie dokonano wyboru spośród możliwych opcji.

Kolegium Izby podkreśla, że na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych komisja rewizyjna w procedurze absolutoryjnej powinna sformułować opinię na temat wykonania budżetu gminy przez organ wykonawczy, a następnie w oparciu o tę opinię sporządzić wniosek w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium. Co ważne, komisja nie może uchylać się od tych czynności czy to ze względów materialnych, np. poprzez brak wyrażenia swego stanowiska w kwestii oceny wykonania budżetu ze względu na skomplikowaną materię budżetową, czy to ze względów proceduralnych – np. nieprzeprowadzenie rozstrzygającego głosowania. Jest ona ciałem kontrolnym rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta), co wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a opiniowanie wykonania budżetu i formułowanie wniosku w sprawie absolutorium są właśnie przejawem realizacji przez nią funkcji kontrolnej.

W ocenie Kolegium Izby brak zajęcia stanowiska w sprawie wykonania budżetu gminy Supraśl za 2023 rok oraz brak samego wniosku w kwestii absolutorium świadczy o niedopełnieniu przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Supraślu ciężących na niej obowiązków ustawowych. Nie jest wystarczającym argumentem w podanym stanie faktycznym brak uzyskania większości głosów podczas głosowania na posiedzeniu Komisji. Przepis art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym jednoznacznie wymaga od tego organu zajęcia określonego stanowiska w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium. Dlatego też zdaniem organu nadzoru Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Supraślu w istotny sposób naruszyła wskazany art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a przez to nie zrealizowała swojej funkcji kontrolnej nad działalnością Burmistrza.

Kolegium Izby stwierdza, że opinia komisji rewizyjnej w kwestii wykonania budżetu gminy oraz jej wniosek w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu posiadają również kluczowe znaczenie na dalszych etapach postępowania absolutorijnego i w istocie rzeczy wpływają na jego prawidłowość w świetle powoływanych przepisów prawa. Wpływ ten przejawia się w tym, że wyrażenie stanowiska komisji w postaci opinii i wniosku winno poprzedzać kolejne czynności podejmowane w postępowaniu absolutorijnym. Zgodnie bowiem z art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych rada gminy przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3. Brak wniosku Komisji Rewizyjnej (będący efektem niejednoznacznej opinii) spowodował, że Rada Miejska w Supraślu w trakcie sesji absolutorijnej nie mogła się z takim dokumentem zapoznać, jak również nie mogła zapoznać się z opinią organu nadzoru o takim wniosku (z uwagi na jego niesformułowanie Skład Orzekający RIO odmówił wydania opinii). Procedowanie nad uchwałą odbywało się zatem z pominięciem ważnych przesłanek ustawowych. W konsekwencji wskazane zaniechanie Komisji Rewizyjnej spowodowało, że Rada Miejska nie w pełni zrealizowała wymogi formalne wynikające z treści powoływanych przepisów, a w związku z tym tryb przyjmowania uchwały przez Radę obciążony został poważnymi wadami formalno-prawnymi, rzutującymi na aspekt legalności całego badanego aktu. Dodatkowo, mimo tych zaniechań proceduralnych, w § 1 pkt 5 uchwały Rada Miejska zawarła postanowienie, które nie ma faktycznego umocowania.

W ocenie organu nadzoru ustalone naruszenia ustawowych przepisów proceduralnych mają charakter istotny z punktu widzenia legalności całej badanej uchwały absolutorijnej, a w związku z tym powinna ona zostać wyeliminowana z obiegu prawnego, jak o tym stanowi art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na to Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Na marginesie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego Kolegium Izby zauważa, że Rada Miejska w Supraślu winna rozważyć zmianę Statutu Gminy Supraśl polegającą na wprowadzeniu regulacji proceduralnych wyraźnie uniemożliwiających niepodjęcie przez Komisję Rewizyjną uchwały (zajęcie stanowiska) w przypadku oddania w przeprowadzonym głosowaniu równej liczby głosów "za" i "przeciw".

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium
Dariusz Renczyński

Otrzymuje:

1. Rada Miejska w Supraślu
2. Burmistrz Supraśla