

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 15/17/2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 25 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

o r z e k a n i e w a ż n o ść

Uchwały nr XXI/134/25 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok z powodu naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 oraz art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

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

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 17 czerwca 2025 r. doręczono uchwałę nr XXI/134/25 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Jak wynika z literalnej treści § 1 powołanej uchwały, Rada Miejska w Oleśnie przywołując w podstawie prawnej legitymację art. 18 ust. 2 pkt. 4 oraz art. 18a ust. 3 i art. 28a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024, poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530) postanowiła o nieudzieleniu Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Jak wynika z ustalonego stanu faktycznego (wyciąg z XXI sesji Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10 czerwca 2025 r.) podjęcie powołanej uchwały zostało poprzedzone następującymi czynnościami dokonywanymi zgodnie z ustalonym porządkiem obrad (pkt 10):

- a) przedstawienie do rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 r. oraz sprawozdania finansowego wraz z informacją o stanie mienia komunalnego Gminy Olesno (Burmistrz zaznaczył, że przedmiotowe sprawozdanie zostało przedstawione we wcześniejszej prezentacji);

- b) przedstawienie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Olesno za 2024 rok (Wiceprzewodniczący Pan Tomasz Harciarek odczytał uchwałę nr S/45/2025 z dnia 18 kwietnia 2025 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nt. opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 r.);
- c) przedstawienie uchwały Komisji Rewizyjnej w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Olesna (Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Pan Nikodem Giza odczytał uchwałę Komisji Rewizyjnej z dnia 5 maja 2025 roku w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Olesna z wykonania budżetu za 2024 rok);
- d) przedstawienie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu na temat wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla Burmistrza Olesna (Wiceprzewodniczący Pan Tomasz Harciarek odczytał uchwałę nr A/33/2025 z dnia 28 maja 2025 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nt. opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium za 2024 r.);
- e) dyskusja (Radni nie zabrali głosu w dyskusji).

Ustawowy skład Rady Miejskiej w Oleśnie liczy 15 radnych, w tym zgodnie z wynikami głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok (16:56) głosowało: "ZA" pięciu radnych, "PRZECIW" trzech radnych, "WSTRZYMAŁO SIĘ" trzech radnych, "NIEOBECNYCH" czterech radnych.

W nawiązaniu do przedłożonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu na podstawie art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwały nr XXI/134/25 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, w której treści w § 1 zawarto rozstrzygnięcie o nieudzieleniu Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, Przewodniczący Rady Miejskiej w Oleśnie w mailu z dnia 17 czerwca 2025 r. zawarł stanowisko (własna ocena sprawy) kierowane do organu nadzoru w brzmieniu: "W związku z podjętą uchwałą nr XXI/134/25 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10.06.2025 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2024 - sformułowanie par. 1 w/w uchwały tj. odnośnie nie udzielenia absolutorium nastąpiło zgodnie ze stanowiskiem WSA w Poznaniu zawartym w wyroku z dnia 17.02.2011 r., sygn. akt I SA/Po 921/10, albowiem w/w uchwała nie uzyskała wymaganej większości głosów o której mowa w art. 25a ust. 2 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym".

Powołana ocena prawna ustalonego stanu faktycznego została przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Oleśnie istotnie zmodyfikowana w piśmie z dnia 20 czerwca 2025 r. adresowanym do Burmistrza Olesna (przedłożonym do wiadomości Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu) zatytułowanym "Cofnięcie dokumentu", w którego treści zawarto oświadczenie w poniższym brzmieniu:

Cofam dokument złożony w Urzędzie Miejskim w Oleśnie pn. „Uchwała nr XXI/134/25 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok”, w tym złożony przeze mnie na tym dokumencie podpis zarówno własnoręczny jak i elektroniczny.

Wskazany w mojej ocenie wadliwy dokument został sporządzony i przekazany mi do podpisu w Urzędzie Miejskim w Oleśnie w dniu 17.06.2025 r.

Jak podniósł następnie autor oświadczenia po ponownej prawnej analizie sprawy należy stwierdzić, co następuje: "Przewodniczący Rady Miejskiej w Oleśnie podczas sesji w dniu 10 czerwca 2025 r. zgodnie z wnioskiem Komisji Rewizyjnej poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Olesna z tytułu wykonania budżetu Gminy Olesno za 2024 rok. Na podstawie art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dla podjęcia uchwały w sprawie absolutorium wymagana jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy. W rezultacie oddano 5 głosów "za", 3 głosy "przeciw", 3 głosy "wstrzymujące się" (4 radnych było nieobecnych), w konsekwencji czego Przewodniczący Rady Miejskiej w Oleśnie natychmiast w czasie sesji ogłosił, że uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskała wymaganej większości głosów, ponieważ aby uzyskać bezwzględną większość głosów, za udzieleniem absolutorium musiałoby głosować przynajmniej ośmioro radnych, co nie nastąpiło. Wobec czego kwestia absolutorium dla Burmistrza Olesna za 2024 rok nie została rozstrzygnięta, mimo że zakończona została procedura absolutoryjna - *vide* wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. I SA/Łd 604/20. Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, iż projekt uchwały nr XXI/134/25 zastał wadliwie sformułowany i przedstawiony do podpisu Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Oleśnie".

W posiedzeniu Kolegium brali udział przedstawiciele Gminy Olesno prawidłowo zawiadomionej w osobach Przewodniczącego Rady Miejskiej w Oleśnie, Burmistrza Olesna oraz Zastępcy Burmistrza Olesna. Przewodniczący Rady Miejskiej w Oleśnie wyjaśnił m. in., że podpisując uchwałę przedstawioną w Biurze Rady w dniu 17 czerwca tego roku kierował się opinią prawną, która została sporządzona przez radcę prawnego Urzędu Miejskiego w Oleśnie (którą przedłożył do akt sprawy), a która potwierdza *de facto* stanowisko wyrażone w treści maila z dnia 17 czerwca 2025 r., jednak „po przeprowadzonej przeze mnie analizie prawnej uważam, że mając na uwadze wynik głosowania i poddany przeze mnie projekt uchwały o udzieleniu absolutorium procedura winna zakończyć się nierozstrzygnięciem absolutoryjnym”. Burmistrz Olesna oraz Zastępca Burmistrza Olesna wnieśli o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.), stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów

skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/OI 153/18).

W świetle powyższych wskazań Kolegium zwraca uwagę, iż w myśl art. 28a ust. 2 u.s.g. uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Oznacza to, że aby rozstrzygnięta została sprawa absolutorium, za udzieleniem absolutorium bądź za nieudzieleniem absolutorium musi się opowiedzieć bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy. Na tle wyników głosowania Uchwały nr XXI/134/25 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok (ustawowy skład Rady Miejskiej 15 radnych w tym za rozpatrywaną uchwałą oddano 5 głosów "za", 3 głosy "przeciw", 3 głosy "wstrzymujące się", 4 radnych nieobecnych) znajduje prawne podstawy twierdzenie, iż uchwała nie została podjęta, bowiem w sytuacji nieuzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu organu stanowiącego nie przeprowadza się kolejnych głosowań, a kwestia absolutorium pozostaje nierozstrzygnięta. Tym samym absolutorium zostanie nieudzielone, jeżeli za nieudzieleniem będzie głosowała więcej niż połowa ustawowego składu rady. W sytuacji gdy za żadną możliwością - udzielić lub nie udzielić absolutorium - nie padnie wymagana bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady gminy to mamy wówczas wynik głosowania "w sprawie absolutorium" nierozstrzygnięty wobec braku podstaw prawnych do przeprowadzenia kolejnych głosowań.

Zasadnym w następnej kolejności jest wskazanie, iż w świetle art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym, która w rozpatrywanym stanie w istocie nie nastąpiła, gdyż zarówno w toku rozpatrywania uchwały w sprawie absolutorium nie zostały wskazane (brak dyskusji) jakiegokolwiek zastrzeżenia lub negatywne oceny związane z przedmiotem wykonania przez Burmistrza Olesna budżetu za 2024 rok, jak również organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego pomimo nakazu wynikającego z treści art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) nie dokonał odrębnej od przedmiotu absolutorium czynności rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. W tym stanie Kolegium stwierdza, że rozpatrywana uchwała została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepis ten stanowi, że rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. W świetle powołanej regulacji jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna

ocena wykonania budżetu, który to wymóg nie został spełniony przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały. Podkreślić należy, że instytucja absolutorium dla organu wykonawczego jest nierozzerwalnie związana z wykonaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego za dany rok, a skoro nie jest uzasadnione przypisanie winy za powstałe rozbieżności w toku realizacji budżetu, tym samym brak jest podstaw do nieudzielenia absolutorium.

W tym stanie Kolegium Izby stwierdza, iż podjęcie uchwały nr XXI/134/25 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Olesna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 oraz art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki