



**Regionalna Izba Obrachunkowa
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42
e-mail: warszawa@warszawa.rio.gov.pl



Warszawa, dnia 30 lipca 2021 r.

KI.0011.221.2021.DS.

**Przewodniczący
Rady Miejskiej w Łomiankach**
ul. Warszawska 115
05-092 Łomianki

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 25.221.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 20 lipca 2021 roku - w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

ZASTĘPCA PREZESA

Bożena Zych

Załączniki:

Uchwała Nr 25.221.2021
wraz z uzasadnieniem
plik kart 2, str. 3

Otrzymują:

1 x Adresat
1 x Burmistrz Miasta i Gminy
1 x aa.

Uchwała Nr 25.221.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 20 lipca 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLI/344/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Łomianek absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XLI/344/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Łomianek absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Łomianki skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie

Uzasadnienie

W dniu 1 lipca 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XLI/344/2021 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie udzielenia Burmistrzowi Łomianek absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok. Do uchwały załączono wyciąg z projektu protokołu XLI Sesji Rady Miejskiej w Łomiankach w dniu 24 czerwca 2021 r. Ponadto przekazano wyciąg projektu transkrypcji sesji Rady Miejskiej w Łomiankach w dniu 24 czerwca 2021 roku, dot. pkt 8 obrad, tj. rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Łomianki za 2020 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Łomianki za 2020 rok oraz pkt 9 obrad, tj. rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie udzielenia Burmistrzowi Łomianek absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Z przedłożonej uchwały wynika, że Rada Miejska w Łomiankach po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Łomianki za 2020 rok, sprawozdaniem finansowym Gminy Łomianki za 2020 rok, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, informacją o stanie mienia Gminy Łomianki, stanowiskiem Komisji Rewizyjnej nie udzieliła Burmistrzowi Łomianek absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2020.

Z załączonego wyciągu z projektu protokołu XLI Sesji Rady Miejskiej w Łomiankach wynika, że głosowanie nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium przebiegło następująco: 4 głosy-za, 11-przeciw, 2-wstrzymujące się, 1-brak głosu, 3-nieobecnych (przy ustawowym składzie Rady – 21). Przewodnicząca stwierdziła, cyt.: „w wyniku głosowania (4 głosy za; 11 przeciw; 2 wstrzymujące się) Rada podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Łomianek absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z przepisem art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Wynik głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium oznacza, że nie

została ona przyjęta, gdyż nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości ustawowego składu Rady Miejskiej w Łomiankach. W świetle cytowanego przepisu nieprzyjęcie na sesji projektu poddanej pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium nie oznacza, że Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę o nieudzieleniu Burmistrzowi Miasta Łomianki absolutorium, ponieważ art. 28a ustawy o samorządzie gminnym nie przewiduje możliwości przyjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium w drodze domniemania (por. wyrok NSA z dnia 2 lipca 2008 r. II GSK 225/08). Wyżej przywołany przepis ustawy o samorządzie gminnym, inaczej niż w przypadku, np. art. 28aa ust. 9 zd. 3 tej ustawy, który wszedł w życie 31 stycznia 2018 r., nie zawiera regulacji stanowiącej, iż odrzucenie wniosku absolutoryjnego oznacza podjęcie uchwały o treści przeciwnej do tego wniosku.

Przechodząc do oceny procedury absolutoryjnej przeprowadzonej przez Radę Miejską w Łomiankach, podzielić należy w pełni tezy przedstawione w orzeczeniach WSA w Warszawie: z dnia 8 maja 2018 r. V SA/Wa 1531/17 oraz z dnia 5 grudnia 2019 r. VIII SA/Wa 721/19.

Z kolei analizując przebieg dyskusji, w oparciu o zapisy projektu transkrypcji sesji XLI Rady Miejskiej w Łomiankach, Kolegium Izby doszło do przekonania, że Rada Miejska w Łomiankach nie dokonała oceny wykonania budżetu. W trakcie obrad Przewodnicząca Rady otworzyła dyskusję na temat sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu za 2020 r. Podkreślić należy, że radni nie zgłaszali pytań ani nie zabierali głosu w tej sprawie, w związku z czym Przewodnicząca zarządziła głosowanie nad uchwałą w sprawie rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Łomianki za 2020 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Łomianki za 2020 rok, wskutek którego stwierdziła, że w wyniku głosowania, 4 głosy za, 8 przeciw, 5 wstrzymujących się, Rada podjęła uchwałę w sprawie niezatwierdzenia sprawozdania finansowego Gminy Łomianki za 2020 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Łomianki za 2020 rok. Organ nadzoru wskazuje, iż przepis art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych nie zawiera regulacji stanowiącej, iż odrzucenie na sesji projektu głosowanej uchwały w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2020 r. oznacza podjęcie uchwały o treści przeciwnej. Kolegium Izby zwraca uwagę, że w niniejszym stanie faktycznym uchwała w sprawie zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2020 r. nie zapadła. Na posiedzeniu w dniu 20 lipca 2021 r. uchwałą Nr 25.220.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło o nieważności przedmiotowej uchwały.

Pozostawiając powyższe zastrzeżenia, organ nadzoru nadto wskazuje, że nie można uznać, przy założeniu prawidłowo podjętej uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, że Rada Miejska w Łomiankach dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. Rada Miejska w Łomiankach nie odniosła się do wykonania budżetu za 2020 rok, nie wskazała w jaki sposób oceniała jego wykonanie, nie postawiła żadnych zarzutów. Podkreślić należy, że procedura absolutoryjna jest ściśle związana z dokonaniem oceny organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego i prowadzenia gospodarki finansowej za poprzedni rok budżetowy.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że udzielenie bądź odmowa udzielenia absolutorium należy do najistotniejszych kompetencji rady w procesie kontroli wykonania budżetu. Podjęcie uchwały w sprawie absolutorium jest uprawnieniem i obowiązkiem rady. Rada - w toku debaty nad absolutorium - może żądać przedłożenia przez organ wykonawczy dodatkowych wyjaśnień, żądanie to ograniczone jest do sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania finansowego.

Tryb i procedurę podejmowania uchwał w sprawie absolutorium ukształtowało szerokie orzecznictwo sądów administracyjnych. Z jego analizy można wysnuć kilka zasadniczych przesłanek niezbędnych do uznania uchwały w przedmiocie udzielenia absolutorium za zgodną z prawem.

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 (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05, LEX nr 201445; wyrok WSA w Krakowie z dnia

20 listopada 2013 r. I SA/Kr 1583/13, LEX nr 1773994; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 września 2005 r. I SA/Bk 206/05, LEX nr 172073).

Ponadto, o ile organ stanowiący zachowuje pełną niezależność oceny wykonania budżetu, obejmującą także prawo do zastosowania kryteriów wartościujących, ocena ta nie może wykraczać poza realizację budżetu. Absolutorium jest zatem instytucją kontroli pracy organu wykonawczego o ograniczonym przedmiotowo zakresie i nie może być wykorzystywane przez organ stanowiący do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie koncentrować się na kwestiach z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2002 r. I SA/Po 1606/01, LEX nr 79796 oraz wyrok NSA w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98).

Rada swoje niezadowolenie z pracy organu wykonawczego może wyrazić w odrębnej uchwale, niepowiązanej ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i z absolutorium, a także, zgodnie z art. 28b ustawy o samorządzie gminnym, może z tej przyczyny zainicjować procedurę jego odwołania (wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 22 marca 1996 r. SA/Gd 3695/95, LEX nr 79742; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05, LEX nr 201445; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789).

Kolegium Izby zauważa, że uzasadnienie opiniowanej uchwały ogranicza się do zacytowania art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co oznacza, że ustalenie motywu podjęcia przez Radę Miejską w Łomiankach decyzji o nieudzieleniu absolutorium staje się niemożliwe. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej Gminy, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. Zatem konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed Kolegium Izby. Motywu, którym kierowali się radni w trakcie głosowania nad uchwałą dotyczącą absolutorium, nie można także ustalić na podstawie projektu transkrypcji sesji XLI Rady Miejskiej w Łomiankach, gdyż nie podjęto dyskusji w przedmiotowej sprawie, nie było pytań, nie postawiono żadnych zarzutów, żaden z członków Rady Miejskiej w Łomiankach nie zajął stanowiska. W trakcie posiedzenia dyskutowano wyłącznie o okolicznościach przedłożenia wniosku Komisji Rewizyjnej.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 5 grudnia 2019 r. VIII SA/Wa 721/19, cyt. : „jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium”(podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2008 r. I SA/Po 1053/08, wyroki WSA w Warszawie: z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06 oraz z dnia 29 października 2012 r. V SA/Wa 2035/12, wyrok WSA w Krakowie z 19 grudnia 2014 r. akt I SA/Kr 1690/14).

Reasumując, podejmując badaną uchwałę, Rada Miejska w Łomiankach w sposób istotny naruszyła art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z podanych przyczyn, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**


Bożena Zych

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielowiec
LB-2106

23.07.2020.

