

**Uchwała nr 55/2005**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 1 czerwca 2005 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Piławie Górnej**  
**nr 191/XXXV/2005 z dnia 27 kwietnia 2005 roku w sprawie absolutorium**  
**Burmistrzowi Piławy Górnej za rok 2004**

*Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała co następuje:*

**§ 1.**

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Miejskiej w Piławie Górnej nr 191/XXXV/2005 z dnia 27 kwietnia 2005 roku w sprawie absolutorium Burmistrzowi Piławy Górnej za rok 2004 wobec naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym i art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Miejskiej w Piławie Górnej nr 191/XXXV/2005 z dnia 27 kwietnia 2005 roku w sprawie absolutorium Burmistrzowi Piławy Górnej za rok 2004 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 5 maja 2005 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Piławie Górnej nie udzieliła absolutorium Burmistrzowi z wykonania budżetu za 2004 r.

Badaniu nadzorcemu w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 86 i art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta, a także zasady (przesłanki materialne) jej uchwalenia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotową uchwałę przeanalizowało następujące dokumenty:

1. Wyciąg z protokołu nr XXXV/2005 z sesji Rady Miejskiej w Piławie Górnej odbytej 27 kwietnia 2005 roku w części dotyczącej sprawy absolutorium.
2. Wniosek Komisji Rewizyjnej z 18 kwietnia 2005 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Piławy Górnej wraz z uzasadnieniem, z którego wynika, że Komisja wnioskuje o nieudzielenie absolutorium dla Burmistrza Piławy Górnej.
3. Ocena Komisji Rewizyjnej wykonania budżetu gminy za 2004 rok.
4. Wyciąg z protokołu nr 4/2005 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej w części dotyczącej głosowania wniosku w sprawie absolutorium dla Burmistrza Piławy Górnej z dnia 18 kwietnia 2005 roku.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że przebieg procedury absolutoryjnej w badanym stanie faktycznym obejmował dwa etapy, a mianowicie:

Pierwszy, związany z pracą Komisji Rewizyjnej odnośnie oceny sporządzonego przez Burmistrza sprawozdania z wykonania budżetu za 2004 r. oraz sporządzaniem wniosku przez Komisję Rewizyjną w sprawie absolutorium. Na tym etapie wydane były również opinie przez Skład Orzekający RIO odnośnie sprawozdania z wykonania budżetu i odnośnie wniosku Komisji Rewizyjnej.

Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu i wnioskowała o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi.

U podstaw wniosku o nieudzielenie absolutorium legły następujące zarzuty:

- 1) nie zrealizowano wydatków na remont hotelu,
- 2) nie przekazano środków na karetkę pogotowia,
- 3) nie zrealizowano uchwały dot. budowy ul. Dalszej.

Nadto podniesiono zarzuty nie związane z wykonaniem budżetu, co było podstawą wydania przez Skład Orzekający negatywnej opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej.

Drugi etap dotyczył bezpośredniego rozpatrzenia na sesji absolutoryjnej, przez członków Rady, sprawozdania z wykonania budżetu gminy oraz dyskusji nad wnioskiem w sprawie absolutorium dla Burmistrza Piławy Górnej.

Z wyciągu z protokołu nr XXXV/2005 z sesji Rady Miejskiej w Piławie Górnej odbytej 27 kwietnia 2005 roku wynika, że przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium Rada Miejska zapoznała się z:

- informacją Burmistrza o przebiegu wykonania budżetu gminy za rok 2004;
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie pozytywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu;
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie negatywnej opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej;
- opinią Komisji Rewizyjnej o informacji z przebiegu wykonania budżetu;
- opiniami Komisji stałych Rady (Komisji Budżetu i Infrastruktury Społecznej, Komisji Mienia Komunalnego i Infrastruktury Technicznej) o wykonaniu budżetu gminy za rok 2004.

Następnie Przewodnicząca Rady otworzyła dyskusję na temat wykonania budżetu gminy za rok 2004. Po jej zakończeniu Przewodnicząca Rady poddała pod głosowanie wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi. W głosowaniu jawnym brało udział 15 radnych przy ustawowym składzie Rady wynoszącym 15 osób; za nieudzieleniem absolutorium głosowało 8 radnych, przeciw było 7 radnych. Przewodnicząca Rady stwierdziła, że nie zostało udzielone absolutorium Burmistrzowi

Oceniając materialnoprawne przesłanki nieudzielenia absolutorium oraz zakres przedmiotowy dyskusji poprzedzającej głosowanie uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdza, że w dyskusji dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu podnoszono sprawy nie dotyczące oceny wykonania budżetu za 2004 roku. Poruszano między innymi zagadnienia dotyczące:

- spraw organizacyjnych i funkcjonowania Urzędu (obieg dokumentów, polityka kadrowa) – str. 14, 15, 16, 18, 20, 21 protokołu;
- utrudnień w przeprowadzaniu kontroli przez Komisję Rewizyjną – str. 15, 16, 18, 21 protokołu;
- całokształtu pracy Burmistrza w roku 2004 jako podstawy udzielenia absolutorium - str. 21 protokołu.

Z powyższego wynika, że dyskusja w znacznej mierze wykraczała poza ramy oceny wykonania budżetu.

Obecny na posiedzeniu Kolegium w dniu 18 maja 2005 r. Przewodniczący Rady Miejskiej potwierdził, iż podstawą nieudzielenia absolutorium były zarzuty podniesione przez Komisję odnośnie trzech zadań, tj. 1) niezrealizowania wydatków na remont hotelu, 2) nieprzekazania środków na karetkę pogotowia, 3) niezrealizowania uchwały dot. budowy ul. Dalszej. Podniósł, że w trakcie prac nad absolutorium Komisja Rewizyjna nie miała dostępu do wszystkich dokumentów księgowych.

Rozpatrując sprawę Kolegium RIO postanowiło wystąpić do Biura Rady Miejskiej w Piławie Górnej o przekazanie taśm magnetofonowych z nagraniem sesji z dnia 27 kwietnia 2005 r. W dniu 30 maja 2005 r. dostarczono do Izby taśmę magnetofonową, której jakość nagrania nie pozwoliła na ustalenie treści dokonanych na niej zapisów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu po zapoznaniu się z realizacją budżetu miasta za 2004 rok stwierdziło, że dochody zostały zrealizowane

na poziomie 9.228.120 zł, co stanowi 97,3% planu. Wydatki natomiast w kwocie 10.684.215 zł, co stanowi 94,1% planu, w tym wydatki bieżące w wysokości 8.332.778 zł – 97,1% planu, a wydatki majątkowe w wysokości 2.331.437 zł – 84,7% planu. Budżet miasta zamknął się deficytem w kwocie 1.456.095 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 1.868.980 zł.

Jak z powyższego wynika budżet miasta za 2004 rok nie został zrealizowany w pełni, a zatem Rada Miejska miała prawo negatywnie ocenić organ wykonawczy z tytułu braku realizacji ujętych w budżecie zadań. Do niej bowiem należy ocena wykonania budżetu w oparciu o kryteria celowości i gospodarności. Natomiast organ wykonawczy postanowił o kolejności realizacji zadań bez uzgodnienia z Radą Miejską mimo, iż mógł wystąpić z inicjatywą korekty budżetu w sytuacji zagrożenia realizacji planowanych dochodów, stosownie do postanowień art.119 ustawy o finansach publicznych.

Nie kwestionując prawa wartościowania przez Radę Miejską kryteriów oceny realizacji budżetu przez Burmistrza, Kolegium stwierdza jednak, że ocena działalności Burmistrza w omawianym zakresie nie może wykraczać poza realizację budżetu. Z protokołu obrad sesji w dniu 27 kwietnia 2005 roku jednoznacznie wynika, iż Rada Miejska wykroczyła poza ramy oceny wykonania budżetu i tym samym naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 136 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z ust. 2 art. 136 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zmianami) oraz art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego gminy nad wykonaniem budżetu przez burmistrza i jest wyrazem końcowej oceny działalności burmistrza w tym zakresie. Nie może być efektem niezadowolenia Rady z całokształtu działalności burmistrza, ale musi ściśle odnosić się do wykonania budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Dla oceny pracy burmistrza, poza wykonaniem budżetu, ustawa samorządowa przewiduje inne procedury. W uzasadnieniu do wyroku z 10 czerwca 1998 r. (sygn. I SA/Po 624/98) NSA podkreślił, że „ocena działalności organu wykonawczego w sferze budżetowej przez organ przedstawicielski ma na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem. W procesie udzielania absolutorium mamy zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet.”

Dokonanie oceny wykonania budżetu przez komisję rewizyjną - w formie opinii - jest niezbędną przesłanką poprzedzającą postawienie przez komisję rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium dla burmistrza jednostki. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż opinia ta podobnie jak i inne opinie, w tym też składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej, nie ma charakteru wiążącego dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Piławie Górnej przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu ul. Świętego Mikołaja 78/79 w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski