

ORiKZ.1431.43.2017

Konstancynów Łódzki, dn. 11 kwietnia 2017 r.

NOTATKA SŁUŻBOWA

W dniu 10 kwietnia 2017 roku Pan _____ złożył telefonicznie wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczący udostępnienia kserokopii:

- skargi na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nr 20/93/2016 z dnia 18 lipca 2016 roku,
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Konstancynowie Łódzkim w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego,
- skargi kasacyjnej zaskarżającej w całości wyrok WSA, na mocy którego oddalono skargę na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nr 20/93/2016 z dnia 18 lipca 2016 r.

W dniu 11 kwietnia 2017 r. Pan _____ odebrał kserokopie wnioskowanych dokumentów.

[Handwritten signature]

Notatkę sporządziła:

Marta Walus

inspektor

[Handwritten signature: Marta Walus]

M. 04. 2017

Łódź, dnia 31 sierpnia 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi

za pośrednictwem

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

Skarżący:

Rada Miejska

w Konstancynie Łódzkiej

Urząd Miejski w Konstancynie Łódzkiej

ul. Zgierska 2

95-050 Konstancynów Łódzki

reprezentowana przez radcę prawnego Marka Piłca

Organ nadzoru:

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

Znak: WA-0004/20/93/2016

SKARGA

na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Łodzi nr 20/93/2016 z dnia 18 lipca 2016 roku,

Na podstawie art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016, poz. 446) oraz art. 53 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt. 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718) Rada Miejska w Konstancynie Łódzkiej wnosi skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze – uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nr 20/93/2016 z dnia 18 lipca 2016 roku, stwierdzającej nieważność uchwały Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkiej nr XXIII/189/16 z dnia 23 czerwca 2016 roku w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego za 2015 rok.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucam naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 271 ust. 1 pkt. 6) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) w związku z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, polegające na błędnym uznaniu, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkiej jest sprzeczna z prawem.

Wskazując na powyższe uchybienie, w oparciu o treść art. 148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718), wnoszę o

uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi kosztami postępowania w niniejszej sprawie.

Uchwała Rady Miejskiej w przedmiocie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego, o której mowa w art. 98 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym została podjęta w dniu 1 września 2016 roku.

Uzasadnienie

W dniu 18 lipca 2016 roku Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w trybie nadzoru stwierdziła nieważność Uchwały Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim nr XXIII/189/16 z dnia 23 czerwca 2016 roku w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego za 2015 rok.

Organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej została podjęta bez zapoznania się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, bowiem komisja nie wystąpiła do Rady Miejskiej ani w sprawie udzielenia Burmistrzowi absolutorium, ani też nie wystąpiła do Rady z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium.

Rada Miejska nie zapoznała się również z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o tym wniosku.

Stanowisko RIO jest oczywiście błędne, pomija reguły wykładni prawa, w szczególności zasadę racjonalności ustawodawcy, w przede wszystkim sprzeciwia się podstawowemu prawu radnego, to jest swobody i autonomii w głosowaniu.

Wbrew stanowisku RIO procedura głosowania tak Rady Miejskiej, jak i Komisji rewizyjnej, została przeprowadzona prawidłowo. Komisja Rewizyjna zajęła stanowisko w przedmiocie absolutorium, a wniosek w tym przedmiocie został zakomunikowany radnym podczas posiedzenia Rady Miejskiej, na którym zapadła uchwała w przedmiocie udzielenia Burmistrzowi absolutorium.

Faktycznie natomiast Rada nie zapoznała się z opinią RIO o tym wniosku, ponieważ Skład Orzekający uznał, że brak jest przesłanek formalnoprawnych do zajęcia takiego stanowiska. Dla skarżącego oczywistym jest, że opinia RIO, jako niewiążąca radnych, a w szczególności bezpodstawną odmowa zajęcia stanowiska w tym przedmiocie nie może hamować procedury absolutorijnej.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że treść odpowiednich uchwał została sformułowana jeszcze przed samym aktem głosowania. Radni (członkowie Komisji rewizyjnej) wiedzieli jakiej treści uchwałę głosują. Dlatego poddana pod głosowanie uchwała powinna mieć treść pozytywną. Co do zasady, głosowanie przeprowadza się "za" (czymś, kimś), a nie "przeciw". Jedynie zatem głosowanie "pozytywnej opinii z wykonania budżetu gminy i wystąpienia z wnioskiem do rady gminy o udzielenie absolutorium", a następnie w samej Radzie Miejskiej „w sprawie przyjęcia sprawozdania”, doprowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia tej kwestii. Tylko poddanie pod głosowanie takiej uchwały zawsze

doprowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia kwestii opinii komisji rewizyjnej i wniosku do Rady w zakresie absolutorium. Oddanie większości głosów "za" uchwałą w sprawie pozytywnej opinii z wykonania budżetu gminy i wystąpienia z wnioskiem do rady gminy o udzielenie absolutorium prowadzi do jej akceptacji pod względem merytorycznym. Nieuzyskanie tej większości należy rozumieć jako nieudzielenie takiej akceptacji.

Żaden z przepisów ustawy, ani statutu Miasta, nie przewiduje ponownego głosowania w sprawie uchwały o przeciwnej treści. Z kolei nikt nie może zmusić radnych do zmiany stanowiska i jest wielce prawdopodobnym, iż także uchwała przeciwnej treści nie uzyskałaby wymaganej większości, albo głosowanie zakończyłoby się ponownie zapadłoby rozstrzygnięcie 4 głosy za – 4 głosy przeciw - co spowodowałoby całkowity brak rozstrzygnięcia w tej kwestii.

Stwierdzenie, że na tym etapie po prostu kończy się procedura i to bez jednoznacznego rozstrzygnięcia, jest nie do zaakceptowania. Stanowisko Komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium jest dla gminy kwestią zasadniczą. Brak rozstrzygnięcia w omawianej kwestii, a tym samym koniec procedury, gdy w wyniku głosowania uchwały Komisji nie uzyskano większości głosów mógłby pociągnąć niekorzystne następstwa dla wspólnoty samorządowej - mieszkańców gminy. Przykładem tego jest uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, przyjmująca, że nie doszło do zajęcia stanowiska przez Komisję rewizyjną, a tym samym, niedopuszczalne było kontynuowanie procedury absolutorijnej. Tymczasem sprzeczne z zasadą racjonalności ustawodawcy byłoby zakładanie prymatu niewiążącego stanowiska komisji rewizyjnej, a w szczególności żądanie ustalenia tego stanowiska w uchwale konkretnej treści, wobec braku wystarczającej liczby radnych do przyjęcia uchwały tej treści.

Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi analiza obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o samorządzie gminnym, nie pozwala na przyjęcie, że w przypadku braku uzyskania wymaganej większości głosów w głosowaniu za określonym stanowiskiem następuje przyjęcie stanowiska przeciwnego. Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Nie ma ono bowiem żadnych podstaw prawnych.

Interpretacja prawa nie może ograniczać się do wykładni gramatycznej. Konieczne jest bowiem także uwzględnienie celu przepisu i jego umiejscowienia w systemie prawa. W szczególności wynik wykładni winien dawać rozwiązanie sytuacji wątpliwych, a nie pogłębiać wątpliwości, czy skutkować paraliżem organów samorządowych. Wprawdzie tryb podejmowania uchwał nie jest w ustawie o samorządzie gminnym wyraźnie uregulowany, jednak na podstawie przepisów można wywnioskować, że aby uchwała była wyraźnie podjęta organ powinien mieć kompetencje do jej podjęcia, powinien wystąpić o uzyskanie wymaganych uzgodnień oraz dochować terminów przewidzianych na ich wydanie (o ile to konieczne), na posiedzeniu organu musi być odpowiednia liczba osób (wymagane kworum)

oraz wymagane jest uzyskanie odpowiedniej liczby głosów. W sprawie wszelkie wymienione elementy postępowania zostały zachowane.

Wniosek w sprawie zaopiniowania wykonania budżetu oraz wniosku o udzielenie burmistrzowi absolutorium został poddany pod głosowanie w zakresie określonym w art. 18 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Nieprawidłowe jest uznanie przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi za błąd prawny przyjęcie na podstawie odbytego głosowania przez Komisję Rewizyjną uchwały w sprawie negatywnego zaopiniowania wykonania budżetu i wniosku o nieudzielenie Burmistrzowi absolutorium wobec faktu, że wniosek pozytywny w głosowaniu nie uzyskał zwykłej większości głosów.

Rada Miejska nie jest związana treścią wniosku Komisji Rewizyjnej i ma prawo do decydowania o treści uchwały. Kontrolując działalność burmistrza, rada gminy powołuje w tym celu komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) – co prowadzi do wniosku, że jest ona organem podległym radzie gminy i nie ma wobec niej władczych uprawnień – nie może więc jej narzucić treści uchwały jaką ta ma podjąć. Poddana pod głosowanie uchwała zasadnie miała treść pozytywną.

Tym samym przedmiotowa uchwała z dnia 23 czerwca 2016 roku winna być uznana za prawidłową.

W tym stanie rzeczy wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

- 1) Odpis pisma
- 2) Pełnomocnictwo
- 3) Uchwała Rady Miejskiej w przedmiocie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego
- 4) Potwierdzenie uiszczenia wpisu sądowego

RADA PRAWNYCH
Witold Mędrak
K.M. 1113

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Łodzi
90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135
WYDZIAŁ I
tel. 42 635 00 08

Dnia 17 stycznia 2017 r.
Sygn. akt I SA/Łd 875/16

W odpowiedzi należy pouścić
sygnaturę akt Sądu

RP
Magin
2017.01.23

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi	
KANCELARIA	
DATA WPROWADZENIA	23-01-2017
L. CZYNNY	118910/2017
WYKONANIE	RP
PODPIS	<i>B</i>

r.pr. Witold Magin
Urząd Miejski w Konstancynie
Łódzkim
ul. Zgierska 2
95-050 Konstancynów Łódzki

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 12 stycznia 2017 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi doręcza Fanu – jako Pełnomocnikowi strony skarżącej – odpis wyroku z dnia 20 grudnia 2016 r. wraz z uzasadnieniem.

*W opiece od
st. sekretarza sądowego*

St. sekretarz sądowy
Edyta Borowska



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

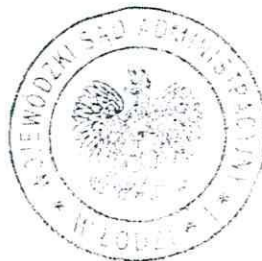
Dnia 20 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział I
w składzie następującym:

Przewodnicząca: Sędzia WSA Joanna Tarno
Sędziowie: Sędzia NSA Paweł Janicki (spr.)
Sędzia WSA Tomasz Adamczyk
Protokolant: St. sekretarz sądowy Dominika Borowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 grudnia 2016 r.
sprawy ze skargi Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim
na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 18 lipca 2016 r. nr 20/93/2016
w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w
Konstantynowie Łódzkim w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstantynowa
Łódzkiego za 2015 rok

oddala skargę.



Na podstawie prawa i moich podpisów
za p. o. t. świadczę:
St. sekretarz sądowy
Edwia Borowska
Edwia Borowska

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 20/93/2016 z 18 lipca 2016r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi stwierdziło nieważność uchwały Nr XXIII/189/16 Rady Miejskiej w Konstancynowie Łódzkim z 23 czerwca 2016r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego za 2015r. z powodu jej sprzeczności z prawem, tj. art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 446) oraz art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013r., poz. 885 z póź.zm.) polegającej na niedochowaniu ustawowo określonej procedury w sprawie absolutorium - przez to, że Rada Miejska w Konstancynowie Łódzkim nie zapoznała się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o tym wniosku.

W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono, że 6 czerwca 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Konstancynowie Łódzkim z tej samej daty, w którym Przewodniczący wniósł o wydanie przez Izbę opinii do projektu Uchwały nr 1/16 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Konstancynowie Łódzkim z 2 czerwca 2016r. w sprawie zaopiniowania wykonania budżetu za rok 2015 i wystąpienia z wnioskiem o udzielenie Burmistrzowi Konstancynowa Łódzkiego absolutorium. Wraz z ww. projektem Izbie przekazano również kserokopię Protokołu nr 10 oraz listy obecności z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Konstancynowie Łódzkim z 2 czerwca 2016r. W przesłanym do RIO projekcie uchwały wskazano, że Komisja Rewizyjna pozytywnie opiniuje wykonanie przez Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego budżetu za 2015r. i występuje z wnioskiem o udzielenie absolutorium. W protokole odnotowano, że za projektem uchwały głosowało wszystkich 8 członków, przy czym cztery głosy oddano za jej przyjęciem, wobec czterech głosów przeciwnych.

W piśmie z 8 czerwca 2016r. Regionalna Izba Obrachunkowa wyjaśniła, że przesłane dokumenty nie zawierają wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Konstancynowie Łódzkim w sprawie absolutorium dla Burmistrza Miasta. W odpowiedzi z 13 czerwca 2016r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Konstancynowie Łódzkim wniósł o zaopiniowanie stanowiska Komisji Rewizyjnej na temat absolutorium dla Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego, zawartego w protokole nr 11, z którego wynika, że na posiedzeniu z 2 czerwca 2016r. wobec nieuzyskania

wymaganej zwykłej większości głosów Komisja wyraziła negatywne stanowisko w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Konstantinowa Łódzkiego za 2015r.

Następnie 16 czerwca 2016r. skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podjął Uchwałę Nr 1/119/2016, w której uznał, że brak jest przesłanek formalno-prawnych do zaopiniowania dokumentów Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Konstantinowie Łódzkim przekazanych przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Konstantinowie Łódzkim. Skład Orzekający wskazał w szczególności, że w jego ocenie Komisja Rewizyjna nie uchwaliła wniosku (opinii, stanowiska) w sprawie absolutorium dla Burmistrza za 2015 rok, co potwierdza wynik głosowania, które Komisja przeprowadziła na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2016 roku. Zdaniem składu orzekającego RIO wobec takiego wyniku głosowania nie było podstaw prawnych do uznania, że wyrażone zostało negatywne stanowisko w sprawie udzielenia absolutorium, jak również nie było podstaw do wnioskowania o nieudzielenie absolutorium, jak to uczyniła Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2016r.

Na XXIII sesji Rady Miejskiej w Konstantinowie Łódzkim 23 czerwca 2016r. podjęto ww. uchwałę o udzieleniu Burmistrzowi Konstantinowa Łódzkiego absolutorium za 2015r.

Wskazaną na wstępie uchwałą z 18 lipca 2016r. stwierdzając nieważność ww. uchwały Rady Miejskiej w Konstantinowie Łódzkim z 23 czerwca 2016r. Kolegium RIO wskazało, że Rada Miejska w Konstantinowie Łódzkim nie zapoznała się z wnioskiem (stanowiskiem) Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium, bowiem Komisja nie wystąpiła do Rady Miejskiej ani w sprawie udzielenia Burmistrzowi absolutorium, ani też w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi absolutorium. Komisja Rewizyjna, jako podmiot kolegialny wyraża swą wolę w formie uchwał, które zapadają większością głosów. Za wniosek Komisji Rewizyjnej nie można zdaniem organu uznać dokumentów sporządzonych w toku jej pracy 2 oraz 10 czerwca 2016r. Rada nie zapoznała się również z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o tym wniosku. W Uchwale Składu Orzekającego nr 1/119/2016 z 16 czerwca 2016 roku jednoznacznie wskazano, że brak jest przesłanek do zaopiniowania dokumentów z pracy Komisji Rewizyjnej, gdyż nie zawierają one wniosku Komisji w sprawie absolutorium.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi pełnomocnik Rady Miejskiej w Konstantinowie Łódzkim wniósł o uchylenie w całości

zaskarżonego aktu nadzoru, zarzucając uchwale RIO z 18 lipca 2016r. naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w związku z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, polegające na błędnym uznaniu, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim jest sprzeczna z prawem.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że wbrew stanowisku RIO procedura głosowania tak Rady Miejskiej, jak i Komisji rewizyjnej, została przeprowadzona prawidłowo. Komisja Rewizyjna zajęła stanowisko w przedmiocie absolutorium, a wniosek w tym przedmiocie został zakomunikowany radnym podczas posiedzenia Rady Miejskiej, na którym zapadła uchwała w przedmiocie udzielenia Burmistrzowi absolutorium.

Wskazano, że Rada nie zapoznała się z opinią RIO o tym wniosku, ponieważ skład orzekający uznał, że brak jest przesłanek formalnoprawnych do zajęcia takiego stanowiska. Dla skarżącego oczywistym jest, że opinia RIO, jako niewiążąca radnych, a w szczególności bezpodstawną odmowa zajęcia stanowiska w tym przedmiocie nie może hamować procedury absolutorijnej. W ocenie strony skarżącej wniosek w sprawie zaopiniowania wykonania budżetu oraz wniosku o udzielenie absolutorium został poddany pod głosowanie w zakresie określonym w treści art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a Rada Miejska nie jest związana treścią wniosku Komisji Rewizyjnej i ma prawo do decydowania o treści uchwały. Kontrolując działalność burmistrza, rada gminy powołuje w tym celu komisję rewizyjną (art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) - co prowadzi do wniosku, że jest ona organem podległym radzie gminy i nie ma wobec niej władczych uprawnień - nie może więc jej narzucić treści uchwały jaką ta ma podjąć. Tym samym przedmiotowa uchwała z 23 czerwca winna być uznana za prawidłową.

W odpowiedzi na skargę Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi wniosła o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie.

W ocenie organu konieczność zapoznania się rady gminy z wnioskiem komisji rewizyjnej i opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku przed przystąpieniem do głosowania w sprawie absolutorium wynika z art. 28a ust. 1 zdania drugiego ustawy o samorządzie gminnym, który odsyła do art. 18a ust. 3 tej ustawy, a co do wniosku komisji rewizyjnej - także z art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, przy czym nie można pominąć żadnego z elementów

procedury absolutoryjnej, uznając je za mało znaczące i pozbawione wpływu na treść własnej uchwały w sprawie absolutorium ze względu na ich niewiążący charakter. Zdaniem organu nadzoru ustawodawca przewidział określoną sekwencję czynności w procedurze absolutoryjnej po to, by stworzyć gwarancje udzielania absolutorium „z tytułu wykonania budżetu”, a pomijanie w praktyce niektórych z tych czynności wypacza sens regulacji prawnej odnoszącej się do absolutorium gminnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga nie jest zasadna.

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016r., poz. 1066) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

Zgodnie z § 2 cytowanego przepisu kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Z kolei art. 3 § 2 punkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity z 2016r., poz. 718), dalej „p.p.s.a.” w związku z art. 98 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym stanowią podstawę prawną wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, którego legalność bada sąd administracyjny w rozpoznawanej sprawie.

W myśl art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze cytowanej ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W ocenie Kolegium RIO wyrażonej w zażarżonej uchwale sprzeczność z prawem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim polegała na tym, że przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia burmistrzowi absolutorium nie zapoznała się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, bowiem Komisja Rewizyjna nie wnioskowała do Rady Miejskiej o udzielenie, ani też o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi. Jako naruszenie prawa potraktowano również niezapoznanie się Rady Miejskiej z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w przedmiocie wniosku w sprawie absolutorium.

Zdaniem organu nadzoru w ten sposób naruszono art. 18a ust.3 w związku z art. 28a ust. 1 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie sądu I instancji stanowisko zawarte w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym odpowiada prawu.

W pierwszym rzędzie zauważyć należy, że z protokołu posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 2 czerwca 2015r. wynika, że na posiedzeniu tym nie sformułowano wniosku co do udzielenia Burmistrzowi absolutorium. Z tego samego dokumentu wynika jednocześnie, że nie sformułowano także wniosku o nieudzielenie Burmistrzowi absolutorium. Zatem Komisja Rewizyjna nie sformułowała żadnego wniosku w sprawie absolutorium, co jest konsekwencją rozkładu głosów radnych nad projektem uchwały 1/16.

W tej sytuacji zapis zawarty w cytowanym protokole co do tego, że uchwała (proponowana) nie została przyjęta i wobec tego nie podejmuje się uchwały ze stanowiskiem przeciwnym, ale decyzja Komisji nie ma wpływu na dalszą decyzję Rady jest nie tylko niezrozumiałą, ale zdaje się także wykraczać poza sferę uprawnień przyznanych ustawowo Komisji, do których nie należy przecież dowolna interpretacja własnego głosowania, lecz sformułowanie wniosku w sprawie udzielenia absolutorium.

Nie może być więc żadnych wątpliwości co do tego, że na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2016r. nie doszło do wykonania obowiązku Komisji Rewizyjnej, o którym mowa w art. 18a ust. 3 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym, tj. wystąpienia z wnioskiem w sprawie absolutorium dla Burmistrza.

Obowiązku tego nie wykonano również podczas posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 10 czerwca 2016r. Z protokołu tego posiedzenia wynika bowiem, że nie odbyło się wówczas ponowne głosowanie lub też że uznano za nieważne głosowania z 2 czerwca 2016r. lecz, że Komisja ponownie dokonała własnej, tym razem odmiennej od poprzedniej, interpretacji wyników przedmiotowego głosowania stwierdzając, że „Komisja tym samym wyraziła negatywne stanowisko w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego. W związku z tym Komisja wnosi o nieudzielenie Burmistrzowi (...) absolutorium”.

Uważna analiza powyższych interpretacji wyników własnego głosowania, dokonanych przez Komisję Rewizyjną prowadzi do wniosku, że wyraziła ona w istocie trzy poglądy.

Po pierwsze na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2016r. Komisja stwierdziła, że wniosek o udzielenie absolutorium nie został przyjęty.

Po drugie na tym samym posiedzeniu Komisja uznała, że wyniki głosowania nie uprawniają jej do sformułowania wniosku przeciwnego.

Po trzecie na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2016r. Komisja przyjęła, że wyniki głosowania z dnia 2 czerwca 2016r. stanowią podstawę do przyjęcia, iż wnioskowała o odmowę udzielenia absolutorium.

W oparciu o tak rozbieżne sądy, dotyczące wyników jednego głosowania, wyrażone przez ten sam organ w kwestii absolutorium dla Burmistrza, w ocenie sądu I instancji nie sposób w ogóle przyjąć, że Komisja Rewizyjna sformułowała w tym zakresie jakikolwiek wiążący, zgodny z wymaganiami art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wniosek.

Stąd stanowisko organu nadzorczego wyrażone w zaskarżonej uchwale co do naruszenia art. 18a ust. 3 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym znajduje pełną akceptację sądu.

Należy w tym miejscu zaakceptować stanowisko organu nadzoru co do tego, że wystąpienie z wnioskiem do rady gminy w sprawie absolutorium jest obowiązkiem komisji rewizyjnej, której nikt i nic, w tym także nierozstrzygnięte głosowanie, nie może zwolnić z tego obowiązku.

Rację ma również RIO stwierdzając, że uznanie, iż nieuzyskanie wymaganej większości głosów przez projekt uchwały (oznacza przyjęcie uchwały przeciwnej wymaga stosownej regulacji prawnej jak w przypadku art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2016r., poz. 814), którego odpowiednika jednak brak w ustawie o samorządzie gminnym. W tej sytuacji uznanie, jakiego domaga się strona skarżąca, że dla przyjęcia takiego wniosku nie jest wymagana dopuszczająca taki zabieg regulacja prawna stanowiłoby naruszenie postulatu racjonalnego prawodawcy w ramach aktów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Także zatem i z tego powodu rozumowanie, które przywiodło skarżącą do tezy, że Komisja Rewizyjna sformułowała wniosek negatywny co do absolutorium dla Burmistrza jest nieuprawnione. Równie oczywiste jest, w ocenie sądu, naruszenie końcowej części cytowanego przepisu, to jest poddania wnioskowi opinii organu nadzorczego.

Z uchwały z 16 czerwca 2016r. wynika wprost, że RIO uznało, że nie ma podstaw prawnych do zaopiniowania dokumentów w sprawie absolutorium dla Burmistrza złożonych przez Komisję Rewizyjną w kształcie przedstawionym powyżej.

W tej sytuacji naruszenie przez Radę Miejską Konstaktynowa Łódzkiego art. 28a ust.1 zdanie drugie cytowanej ustawy o samorządzie gminnym ma charakter oczywisty. Przepis ten nakazuje Radzie Miejskiej przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla Burmistrza zapoznanie się z wnioskiem i opinią Komisji Rewizyjnej.

Skoro zaś w ocenie sądu I instancji rację ma Kolegium RIO, że wniosku Komisji Rewizyjnej nie było i nie było również opinii RIO, to jako oczywisty rodzi się wniosek, że Rada Miejska uchwalając uchwałę z dnia 23 czerwca 2016r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstaktynowa Łódzkiego za rok 2015 naruszyła art. 28a ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 271 ust.1 punkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych. Niezapoznanie się z wnioskiem, choćby z powodu formalnego braku takiego wniosku (a w konsekwencji z opinią RIO) jest, w ocenie sądu, istotnym uchybieniem, które skutkuje nieważnością uchwały absolutoryjnej.

Przedmiotowe uchybienie uznać należy za równoważne w skutkach z wydaniem aktu (uchwały) bez uzyskania stanowiska innego organu (art. 145 § 1 punkt 6 kpa) – A. Matan, Komentarz do art. 91 Ustawy o samorządzie gminnym. Lex 2016. Z powyższego względu nie może ono być uznane za nieistotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust.4 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym.

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2016r., poz. 718) należało orzec jak w sentencji.



St. sekretarz sądowy
Edyta Pirowska

Naczelnny Sąd Administracyjny
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

Skarżący: Rada Miejska
w Konstantynowie Łódzkim
Urząd Miejski w Konstantynowie Łódzkim
ul. Zgierska 2
95-050 Konstantynów Łódzki
reprezentowany przez
radcę prawnego Witolda Magina
(pełnomocnictwo załączone do skargi na
uchwałę RIO).

Organ nadzoru: Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

sygn. akt I SA/Łd 875/16

Skarga kasacyjna

W oparciu o udzielone pełnomocnictwo, działając w imieniu i na rzecz Skarżącego, na podstawie art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2016 r. poz. 718 ze zm. – dalej PPSA), zaskarżam w całości wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi wydany w dniu 20 grudnia 2016 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Łd 875/16, na mocy którego oddalono skargę na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nr 20/93/2016 z dnia 18 lipca 2016 r. stwierdzającą nieważność uchwały Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim nr XXIII/189/16 z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego za 2015 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucam naruszenie przepisów prawa materialnego przez ich niewłaściwe zastosowanie, to jest art. 151 PPSA w związku z art. 28a ust. 1 i 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm. – dalej u.s.g) oraz art. 271 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) w związku z art. 14 ustawy o samorządzie gminnym, polegające na błędnym uznaniu, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim jest sprzeczna z prawem.

W oparciu o powyższe zarzuty wnoszę o:

- a) rozpoznanie niniejszej sprawy na rozprawie,
- b) zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uchylenie w całości zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego,
- c) zasądzenie od Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na rzecz skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego wg norm przepisanych.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w sprawie o sygn. akt I SA/Łd 875/16 wydał wyrok mocą którego oddalił skargę Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim na rozstrzygnięcie nadzorcze – uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi nr 20/93/2016 z dnia 18 lipca 2016 roku, stwierdzającej nieważność uchwały Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim nr XXIII/189/16 z dnia 23 czerwca 2016 roku w sprawie absolutorium dla Burmistrza Konstancynowa Łódzkiego za 2015 rok. Powyższe orzeczenie w ocenie skarżącego jest nieprawidłowe.

Podkreślić należy, że na gruncie art. 23 ust. 1 u.s.g. mandat radnego klasyfikowany jest jako mandat wolny. Prawo radnych do tworzenia różnorodnych klubów w istotny sposób wzmacnia możliwości wykonywana przez radnego wolnego mandatu. W orzecznictwie wskazuje się, że uzasadnione jest stosowanie do wolnego

mandatu radnego ogólnej reguły porządku prawnego minimalizowania ingerencji prawodawczej: tak długo, jak nie jest to konieczne, nie należy ograniczać przepisami bezwzględnie obowiązującymi mandatu radnego (wyrok WSA w Lublinie z 19 lipca 2012 r., III SA/Lu 259/2012, LexisNexis nr 6540244, CBOSA). Zważyć należy, że mandat radnego jest mandatem wolnym od instrukcji wyborców, ale jednocześnie jest wolny od odpowiedzialności przed innymi radnymi. W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 marca 2004 r., II SA/Kr 3167/03, CBOSA, WSA w Krakowie wskazał, iż: *"ustawodawca miał do wyboru dwa istotne dobra: (1) swobodę radnego w wykonywaniu swego mandatu bez skrepowania naciskami i ograniczeniami oraz (2) efektywność i dyscyplinę pracy radnego. Trafnie ustawodawca uznał, że łączenie tych dwóch dyrektyw jest bardzo ryzykowne i zdecydował, że pierwszeństwo ma troska o zapewnienie radnym swobody działania"* (zob. też: wyrok NSA z dnia 17 listopada 1995 r., SA/Wr 2515/95, OwSS 1996, nr 1, poz. 13; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2001 r., II SA/Wr 171/01, OwSS 2002, nr 2, poz. 44.) [tak w: Augustyniak Monika, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego.*, Opublikowano: LEX 2014].

Nawet wyborcy nie mogą zobowiązać radnego do zajęcia określonego przez nich stanowiska w danej sprawie i wyrażenia go w akcie głosowania (Zob. także B. Jaworska-Dębska, *Formuła wykonywania mandatu radnego* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 286 i n.). Wedle ustawy celem nadrzędnym ma być zawsze dobro gminy jako całości, a nie dobro określonej, czasem wąskiej grupy wyborców. Należy podkreślić, że bardzo często radny, uczestnicząc w podejmowaniu uchwał, będzie musiał rozstrzygać takie dylematy we własnym sumieniu. Zgodnie jednak z ustawą powinien w takim przypadku kierować się zawsze dobrem nadrzędnym, którym jest dobro gminnej wspólnoty samorządowej. Należy też podkreślić, że w istotę charakteru prawnego wolnego mandatu radnego nie może także ingerować rada gminy, wprowadzając jakiegokolwiek zasady ograniczające swobodę wykonywania tego mandatu (Dolnicki Bogdan (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Opublikowano: WK 2016).

Do podstawowych środków prawnych, za pomocą których radny może wykonywać swój mandat, można zaliczyć m.in. czynne i bierne prawo wyborcze do organów pomocniczych rady, prawo do głosowania, prawo do zabierania głosu na

sesji, prawo do udziału w sesjach rady i jej organów pomocniczych, prawo zrzeszania się w klubach, a także prawo do składania interpelacji, które stanowi element realizacji funkcji kontrolnej wobec wójta gminy (Chmielnicki Paweł (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz Opublikowano: LexisNexis 2013).

Z powyższych rozważań wynika, iż nie ma narzędzi prawnych ani możliwości dokonywania jakichkolwiek nacisków na radnych, gdyż mają oni być niezależni w podejmowaniu decyzji.

W przedmiotowej sprawie radni będący członkami Komisji Rewizyjnej głosując nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Konstantynowa Łódzkiego za 2015 r. oddali swoje głosy w ten sposób, że 4 były za i 4 były przeciw. W tej sytuacji nie było możliwości przeprowadzania ponownego głosowania (czego ewidentnie oczekiwaliby RIO), po pierwsze dlatego iż stanowiłoby to naruszenie wolnego mandatu radnego i próbę wymuszenia zmiany stanowiska na chociażby jednym radnym. Po drugie ponowne głosowanie przez Komisję Rewizyjną zapewne nie przyniosłoby innego rezultatu niż pierwsze głosowanie.

W orzecznictwie podkreśla się, że poddana pod głosowanie przez Komisję Rewizyjną uchwała powinna mieć treści pozytywną, tj. brzmienie: "w sprawie udzielenia absolutorium" (tak jak w omawianej sprawie, w której radni znali treść uchwały przed rozpoczęciem głosowania). Tylko bowiem oddanie pod głosowanie takiej uchwały zawsze doprowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia kwestii absolutorium. Oddanie bezwzględnej większości głosów "za" uchwałą "w sprawie udzielenia absolutorium" prowadzi do jego udzielenia. Nieuzyskanie tej większości należy rozumieć jako nieudzielenie absolutorium (tak np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Po 921/10, LEX nr 842917, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. akt I SA/Po 941/13, LEX nr 1437120).

Za nieuprawnione należy uznać twierdzenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, iż Komisja Rewizyjna wyraziła 3 poglądy w sprawie swojej uchwały z dnia 2 czerwca 2016 r. W ocenie skarżącego nieistotny jest pogląd Komisji Rewizyjnej, tylko fakt, iż wyniki głosowania świadczą o odmowie udzielenia absolutorium. Takie też stanowisko wyrażono na posiedzeniu 10 czerwca 2016 r., na którym Komisja Rewizyjna przyjęła iż wyniki głosowania z dnia 2 czerwca 2016 r. stanowią postawę do przyjęcia, że wnioskuje o odmowę udzielenia absolutorium. Tym samym w ocenie skarżącego w omawianej sprawie Komisja Rewizyjna złożyła

odpowiedni wniosek do Rady w przedmiocie absolutorium dla Burmistrza Konstaktynowa Łódzkiego.

Niestuszy w niniejszej sprawie jest argument wskazywany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w uzasadnieniu wyroku, iż niezyskanie wymaganej większości głosów przez projekt uchwały oznacza przyjęcie uchwały przeciwnej przy stosownej, istniejącej regulacji prawnej, jak w przypadku art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, którego odpowiednika jednak brak w ustawie o samorządzie gminnym. Należy wskazać, iż w/w przepis z ustawy o samorządzie powiatowym dot. uchwał rady i zarządu powiatu, a nie uchwał komisji rewizyjnej. Wobec powyższego w niniejszej sprawie powyższy argument jest bezprzedmiotowy, gdyż kwestią bezsporną jest treść uchwały rady gminy, a jedynie kwestią sporną jest treść uchwały i wniosku komisji rewizyjnej, do której nie znajduje zastosowania omawiana regulacja.

Nie można także zapominać, iż przedmiotowy przepis art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jest następstwem całkowicie odmiennej struktury władz samorządowych. Zarząd powiatu jest organem kolegialnym, wybieranym przez radę, a w jego skład wchodzić mogą członkowie rady powiatu. Pozycja ustrojowa zarządu jest znacznie słabsza niż organów wykonawczych samorządu gminnego, którzy to są wybierani w wyborach powszechnych. Co więcej podobny przepis istniał w ustawie o samorządzie gminnym, ale został uchylony wraz ze zmianą sposobu wyborów wójtów, burmistrzów prezydentów miast. Norma ta została wprowadzona na wyraźne życzenie przedstawicieli samorządu terytorialnego by uniknąć wątpliwości w procesie stosowania prawa w okolicznościach silnego sporu politycznego w jednostkach samorządu terytorialnego, w szczególności z uwagi na skutki, jakie pociągają za sobą brak absolutorium dla zarządu powiatu (a kiedyś także zarządu gminy). Nie można jednak nie zauważyć, iż z punktu widzenia techniki prawodawczej jest to konstrukcja nieprawidłowa, swoiste *superfluum*, albowiem jedynie potwierdza jedynie to co jest wynikiem prawidłowo przeprowadzonego procesu interpretacji prawa. Za takim rozumowaniem przemawia również okoliczność usunięcia odpowiednika ust. 2 art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym z ustawy o samorządzie gminnym, jako zbytecznego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.g. rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Do jej zadań należy zatem także kontrola pracy wójta oraz gminnych jednostek organizacyjnych. Dla sprawnego realizowania funkcji kontrolnej rada

powołuje komisję rewizyjną. Jednak komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym gminy, a jedynie aparatem pomocniczym (wewnętrznym) rady gminy, za którego pomocą rada wykonuje swoją funkcję kontrolną. Innymi słowy, komisja rewizyjna, dokonując czynności kontrolnych, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę.

Stanowisko komisji rewizyjnej nie przesądza jednak o stanowisku rady w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wójtowi absolutorium, bowiem organem kontroli pracy wójta jest wyłącznie rada gminy (art. 18a ust. 1 u.s.g.), a nie komisja rewizyjna. Stanowiska komisji rewizyjnej, jak również innych komisji, nie są zatem wiążące dla rady (Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Opublikowano: WK 2016).

W tym miejscu należy wskazać wyraźnie, iż przepis art. 18a ust. 3 u.s.g. nie daje podstaw do przyjęcia twierdzenia, że rada gminy jest związana treścią wniosku komisji rewizyjnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1060/12, LEX nr 1247405, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r., sygn. akt I SA/Po 941/13, LEX nr 1437120, Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Opublikowano: WK 2016).

Ponownie należy podnieść, co wskazywano już w skardze, iż Komisja Rewizyjna jest organizmem podległym radzie gminy i nie ma wobec niej władczych uprawnień. Komisja rewizyjna nie może narzucić radzie gminy treści uchwały, jaką ta ma podjąć. Innymi słowy, wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi) ma walor niewiążącej radę gminy propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 225/08, LEX nr 490091, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Po 921/10, LEX nr 842917).

Co istotne to rada, a nie ta komisja, podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium i rada decyduje o ostatecznej treści uchwały w przedmiocie absolutorium (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt I SA/Po 1179/07, LEX nr 355259).

Z przepisu art. 18a pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż przed przystąpieniem do głosowania nad udzieleniem lub nieudzieleniem absolutorium należy głosujących zapoznać ze stanowiskiem komisji rewizyjnej w sprawie

wykonania budżetu gminy oraz z opinią odnośnie tego wniosku regionalnej izby obrachunkowej. Wniosek komisji rewizyjnej jako "sam w sobie" nie podlega głosowaniu a jedynie ma służyć wzbogaceniu obrazu i poszerzeniu wiedzy rady gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Lublinie z dnia 12 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Lu 525/02).

Należy również podkreślić, że wniosek komisji rewizyjnej kierowany do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi podlega także obligatoryjnemu zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową (RIO). W ocenie Bogdana Dolnickiego takie rozwiązanie wynika z tego, iż: „*zamiarem ustawodawcy było z całą pewnością zapewnienie obiektywności w rozpatrywaniu wniosku komisji rewizyjnej przez radę poprzez uzupełnienie tego wniosku opinią RIO, która wprawdzie jest organem nadzoru nad gminą w sprawach finansowych, niemniej na tym etapie nie wykonuje uprawnień nadzorczych, a jedynie opiniodawcze. Opinia ta nie jest zatem (podobnie jak opinia komisji rewizyjnej) dla rady wiążąca, niemniej może być pomocna w merytorycznej analizie wniosku komisji rewizyjnej*”. (w: Dolnicki Bogdan (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Opublikowano: WK 2016).

Zdaniem Z. Kmiecika (*W kwestii wykładni przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym regulujących tryb podejmowania uchwał w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego gminy*, Sam. Teryt. 1997, nr 6, s. 35) opinia RIO zamyka "jedynie pewien etap procedury dotyczącej oceny wykonania budżetu gminy i nie przesądza o jej ostatecznych wynikach. Jest ona w istocie "aktem wiedzy", mającym dostarczyć informacji przydatnych dla dokonania oceny przez radę gminy. Jej przedstawienie nie jest przejawem realizacji kompetencji nadzorczych, władczych, lecz musi ona raczej być utożsamiana ze sprawowaniem wstępnej kontroli". (także w W. Zielińska, *Dyskusyjne zagadnienia trybu podejmowania uchwał w sprawie absolutorium*, Sam. Teryt. 1997, nr 12, s. 53).

Na tle przedmiotowej sprawy należy wskazać, iż Kolegium RIO wyraziło swoją opinię krytyczną wobec formy decyzji Komisji Rewizyjnej i wskazało, że brak jest przesłanek formalno – prawnych do zaopiniowania dokumentów Komisji Rewizyjnej.

Trzeba podnieść, iż nie sposób kwestionować merytorycznej decyzji Rady Gminy dlatego, że nie podzieliła ona niewiążących opinii Komisji Rewizyjnej i składu

orzekającego RIO. Natomiast działania RIO bezpodstawnie odmawiającego zajęcia stanowiska należy uznać za próbę zahamowania procedury absolutoryjnej.

W ocenie skarżącego dochowano właściwej procedury w sprawie udzielenia absolutorium i nie ma postaw do przyjęcia, iż uchwała absolutoryjna jest nieważna.

W tym stanie rzeczy skarga kasacyjna jest zasadna i wnoszę jak *petitum*.

Załączniki:

1. odpis skargi kasacyjnej,
2. dowód uiszczenia wpisu od skargi kasacyjnej.

RADCA PRAWNY

Witold Mazgin
Łd-M 1173