

**UCHWAŁA NR VIII/56/19  
RADY MIEJSKIEJ W LUBAWCE**

z dnia 11 lipca 2019 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi Ewy Kocemby na uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 30 maja 2019r w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium na rok 2018, oraz udzielenia odpowiedzi na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j, Dz. U. z 2019 poz. 506) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) **Rada Miejska w Lubawce uchwała, co następuje:**

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę Ewy Kocemby na uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 30 maja 2019r w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium na rok 2018 - stanowiącą załącznik nr 1 do niniejszej uchwały

§ 2. Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1 - stanowiącą załącznik nr 2 do niniejszej uchwały

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Lubawka.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
Miejskiej w Lubawce

**Michał Ołdak**

Lubawka, dnia 26 czerwca 2019 r.

RADA MIEJSKA w LUBAWCE  
WPLYNEŁO DNIA 27 06  
L.dz. 113 Zał. 1  
Podpis.....

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu  
ul. Świętego Mikołaja 78/79  
50-126 Wrocław

za pośrednictwem Rady Miejskiej w Lubawce

Skarżący: Ewa Kocemba, 58-420 Lubawka, ul. Szymrychowska 8/2.

Organ administracji: Rada Miejska w Lubawce, adres do doręczeń: Urząd Miasta Lubawka, 58-420 Lubawka, Plac Wolności 1.

### SKARGA

#### na uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce dnia 30 maja 2019 r. w sprawie nieudzielania Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium za rok 2018

Zaskarżam w całości podjętą przez Radę Miejską w Lubawce uchwałę z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka za 2018 rok.

Wskazanej uchwale zarzucam:

- naruszenie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506) poprzez podjęcie uchwały w sprawie nieudzielania mi – jako Burmistrzowi Miasta Lubawka – absolutorium pomimo zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za rok 2018, a także poprzez podjęcie tej uchwały z przyczyn niedotyczących wykonania budżetu za rok 2018.

W oparciu o powyższy zarzut wnoszę o:

- 1) stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka,
- 2) zasądzenie od Gminy Lubawka na moją rzecz kosztów postępowania.

### Uzasadnienie

#### **I. Wskazanie interesu prawnego skarżącej.**

Zgodnie z przepisem art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r., poz. 506), zwanej dalej „u.s.g.”, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Skarżąca piastuje funkcję Burmistrza Miasta Lubawka. Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g., do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. W myśl przepisu art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia



o nieudzieleniu Skarżącej absolutorium za 2018 r., ponieważ – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych – nieudzielenie absolutorium powinno nastąpić wówczas, gdy rada gminy nie przyjmuje sprawozdania z działalności finansowej gminy. Absolutorium może być nie udzielone także wówczas, gdy rada gminy przyjmuje sprawozdanie tylko w części, a w części (znaczej części) nie przyjmuje sprawozdania. Rada gminy powinna swoje stanowisko odnośnie przyjęcia lub nieprzyjęcia albo częściowego przyjęcia sprawozdania finansowego wyrazić w uchwale, wydanej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym (zob. wyrok NSA w Gdańsku z dnia 17 lutego 1994 r., SA/Gd 1697/93, LEX.). Ponadto należy wskazać, że uchwała Rady Miejskiej w Lubawce w sprawie nieudzielenia skarżącej absolutorium została podjęta bez ustosunkowania się do opinii składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Jeleniej Górze o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Lubawce rekomendującej udzielenie absolutorium Skarżącej. Ani Komisja Rewizyjna, ani Rada Miejska w Lubawce nie podjęły w tej kwestii dyskusji, dlatego też zarzuty dotyczące wykonania budżetu pozostały bez przytoczenia motywów ich uzasadnienia. Takie uchybienia proceduralne upoważniały organ nadzoru do stwierdzenia, iż rada nie udzieliła zarządowi absolutorium nie z tytułu niewykonania budżetu, lecz z innych przyczyn, co stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz art. 271 ust. 1 u.f.p. (por. wyrok NSA w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2001 r., SA/BK 1049/01, LEX).

Ponadto należy wskazać, że przed przystąpieniem do głosowania nad obydwoma wskazanymi wyżej uchwałami radnym Rady Miejskiej w Lubawce udział w dyskusji, jednak z nikt z radnych nie wziął w dyskusji udziału. Radni posiadający zastrzeżenia do sposobu wykonania przez Skarżącą budżetu na rok 2018 – także ci, którzy z tej przyczyny nie są z tego stanu niezadowoleni, lecz nie mogą zająć zdecydowanego stanowiska, które można określić jako „zadowolenie” – przed głosowaniem w sprawie absolutorium powinni dać temu wyraz. Podejmowanie uchwały w sprawie absolutorium jest jedną z najważniejszych kompetencji rady gminy – dotyczy ona wszak całokształtu finansów gminy w danym roku, zatem powinna podjęcie tej decyzji poprzedzać aktywność osób biorących udział w decydowaniu o absolutorium. W tej sytuacji należy wykluczyć "nieme" zachowania radnych, którzy zgodnie z art. 23a ust. 1 u.s.g. przed przystąpieniem do wykonywania mandatu ślubowali uroczycie obowiązkowi radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro swojej gminy i jej mieszkańców. Radni podczas dyskusji na sesji powinni wyrazić swoje zdanie co do legalności, celowości i rzetelności wykonania przez Skarżącą budżetu Gminy Lubawka. Radni powinni ustalić, czy Skarżąca zrealizowała swoje obowiązki, jak też jakie są przyczyny ewentualnego braku realizacji tych aktów i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań (por.: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r., I SA/Po 941/13, LEX; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r., I SA/Po 941/13, LEX).

Na koniec należy wskazać, za Agnieszką Rzetecką-Gil [w:] „Samorząd gminy. Sposób ustania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz przyczyn jego niewykonywania. Komentarz”, opublikowano w LEX, że w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie oceny wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji jeśli rada gminy, do której kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, iż - w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej - doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy wójta, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Natomiast rada gminy swoje niezadowolenie z pracy wójta może wyrazić w odrębnej uchwale, nie powiązanej ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i z absolutorium, a także, zgodnie z art. 28b u.s.g., może z tej przyczyny



2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 869), zwanej dalej „u.f.p.”, nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu (a więc w niniejszym przypadku dla burmistrza – art. 2 pkt 2 u.f.p.) po zapoznaniu się z sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

2) sprawozdaniem finansowym;

3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268;

4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2;

5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;

6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Skarżąca, jako osoba piastująca urząd Burmistrza Miasta Lubawka, jest zatem corocznie oceniana przez Radę Miejską w Lubawce z tytułu wykonania budżetu. Jak stanowi przepis art. 28a ust. 1 zd. 1 u.s.g., uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. W ocenie Skarżącej podjęcie przez Radę Miejską w Lubawce o nieudzieleniu jej – jako Burmistrzowi Miasta Lubawka – absolutorium wywiera wpływ na sferę jej praw jako osoby piastującej urząd organu wykonawczego Gminy Lubawka. Instytucja absolutorium stanowi konsekwencję oceny wykonania budżetu gminy Lubawka, za który w świetle powołanych przepisów odpowiedzialność ponosi Skarżąca, jako Burmistrz Miasta Lubawka. Brak udzielenia Skarżącej przez Radę Miejską w Lubawce absolutorium niewątpliwie stanowi dla wyborców wskazówkę co do prawidłowości sprawowania przez Skarżącą urzędu w zakresie wykonania budżetu gminy Lubawka. Jakkolwiek obecnie Skarżąca pozostaje w dziewięciomiesięcznym okresie ochronnym liczonym od dnia jej wyboru i z tej przyczyny nie może skutkować wszczęciem procedury odwołania jej ze stanowiska poprzez podjęcie przez Radę Miejską w Lubawce uchwały w sprawie referendum, to jednak informacja o braku absolutorium z powodu domniemych nieprawidłowości w wykonaniu budżetu godzi w jej dobre imię i naraża na utratę zaufania mieszkańców Gminy Lubawka potrzebnego dla sprawowania funkcji Burmistrza Miasta Lubawka.

Przedstawiona sytuacja faktyczna i prawna przemawia za przyjęciem, że Skarżąca posiada indywidualny interes prawny w zaskarżeniu uchwały o nieudzieleniu jej absolutorium (por. m.in. postanowienie NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt II GSK 38/14, LEX; wyrok NSA z dnia 18 lutego 2019 r., I GSK 2998/18, LEX; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. sygn. akt V SA/Wa 1531/17).

## **II. Uzasadnienie zarzutu skargi.**

Uchwałą nr VI/49/19, podjętą na sesji w dniu 30 maja 2019 r., Rada Miejska w Lubawce zatwierdziła sprawozdanie finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Lubawka za rok 2018. Podjętą na tej samej sesji uchwałą Rada Miejska w Lubawce nie udzieliła mi absolutorium - jako Burmistrzowi Miasta Lubawka za wykonanie budżetu za rok 2018. Pod głosowanie poddano uchwałę o udzieleniu Burmistrzowi absolutorium, jednak uchwała ta nie uzyskała bezwzględnej większości głosów – siedmiu radnych głosowało za udzieleniem absolutorium, nikt nie głosował przeciw, zaś sześciu radnych wstrzymało się od głosu. Zgodnie zatem z przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, Rada Miejska w Lubawce nie udzieliła Burmistrzowi absolutorium za rok 2018.

Już tylko wskazany powyżej fakt zatwierdzenia przez Radę Miejską w Lubawce sprawozdania finansowego z wykonania budżetu za 2018 r. stanowi o braku zgodności z prawem podjęcia uchwały

zainicjować procedurę odwołania wójta (por. wyrok NSA z dnia 22 marca 1996 r., SA/Gd 3695/95, LEX nr 7974; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r., II SA/Wa 3368/05, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., III SA/Wa 2504/06, LEX nr 276789). Dlatego nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych, niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i u.f.p. (por. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2002 r., I SA/Po 1606/01, LEX nr 79796; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r., I SA/Gd 782/10, niepubl.).

W ocenie Skarżącej Rada Miejska w Lubawce podjęła uchwałę w sprawie nieudzielania jej absolutorium za rok 2018 z przyczyn nie dotyczących wykonania budżetu. W tej sytuacji uchwała ta została podjęta z naruszeniem prawa.

W świetle powyższej argumentacji skarga jest konieczna i uzasadniona.

W załączeniu:

- 1) odpis skargi,
- 2) potwierdzenie uiszczenia opłaty od skargi w kwocie 300 zł.

Skarżąca Ewa Kocemba





Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA  
www.pkobp.pl • tel. 801 307 307\*/\*\*  
801 3PKOBP\*/\*\* lub +48 (81) 535 60 60\*/\*\*  
\* informacje są dostępne po poprawnym zalogowaniu w serwisie telefonicznym  
\*\* opłata zgodna z taryfą operatora



Bank Polski

właściciel: EWA ALEKSANDRA KOCEMBA  
data wydruku: 2019-06-27 g.13:05

---

**Przelew z rachunku** Szczegóły transakcji zleconej do realizacji

---

**Numer rachunku**

**Data waluty** 2019-06-27

**Data operacji** 2019-06-27

**Opis** Rachunek odbiorcy :  
68 1010 1674 0040 8222 3100 0000  
Odbiorca :  
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY WE WROCŁAWIU  
50-126 WROCŁAW UL. ŚW. MIKOŁAJA  
78-79  
Tytuł : OPLATA OD SKARGI NA UCHWAŁĘ RADY MIEJSKIEJ W LUBAWCE NR  
VI/50/19 Z DNIA 30 MAJA 2019 R.

**Typ transakcji** Przelew z rachunku

**Kwota** -300,00 PLN

Lubawka, dnia 02 lipca 2019r

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
we Wrocławiu  
ul. Św. Mikołaja 78-79  
50-126 Wrocław**

Skarżący: Ewa Kocemba ul. Szymrychowska 8/2, 58-420 Lubawka

Strona Przeciwna: Rada Miejska w Lubawce  
adres dla doręczeń:  
Urząd Miasta w Lubawce, Plac Wolności 1, 58-420 Lubawka

### **ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ**

Działając w imieniu Rady Miejskiej w Lubawce, na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, niniejszym przekazuję skargę Pani Ewy Kocemba na „uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 30 maja 2019r w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium za rok 2018” oraz ustosunkowując się do jej treści, wnoszę o:

- odrzucenie złożonej skargi w oparciu o przepis art. 58 § 1 pkt. 6) ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jako niedopuszczalnej ze względu na brak przedmiotu zaskarżenia,
- przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela organu,

Ewentualnie w przypadku uznania przez Sąd, iż Rada Miejska w Lubawce podjęła jednak uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 30 maja 2019r w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium za rok 2018,

- wnoszę o oddalenie skargi w całości.

### **UZASADNIENIE**

W dniu 27 czerwca 2019r do Rady Miejskiej w Lubawce wpłynęła skarga – Pani Ewy Kocemba, na „*uchwałę Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 30 maja 2019r w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium za rok 2018*”. Pani Ewa Kocemba jest Burmistrzem Gminy Lubawka, a więc uchwała ta dotyczyła Jej osoby.

Rada Miejska w Lubawce nie znalazła podstaw do zmiany własnego stanowiska, z tego też względu przekazuje w załączeniu złożoną skargę oraz ustosunkowując się merytorycznie do jej treści podnosi co następuje.

Jak wynika z przepisu art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r o finansach publicznych (t.j.Dz.U.2019.869) nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym,

organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; sprawozdaniem finansowym; sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268; opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2; informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego; stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Zgodnie z art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990r o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.2019.506) uchwała rady gminy w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium, podjęta po upływie 9 miesięcy od dnia wyboru wójta i nie później niż na 9 miesięcy przed zakończeniem kadencji, jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta. Przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3. W myśl tego ostatniego przepisu komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Absolutorium jest instytucją podsumowującą wykonanie budżetu danej jednostki - w tym wypadku - gminy, stanowiącą jednocześnie środek kontroli rady gminy nad działalnością wójta w zakresie prowadzonej przez niego gospodarki finansowej, za którą ponosi on odpowiedzialność jako organ wykonawczy [*K. Płonka-Bielenin, Zasady i tryb wyboru oraz odwołania organu wykonawczego gminy - zarys problematyki, (w:) Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne), T. 1, Ustrój samorządu terytorialnego, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2015, s. 217; zob. wyr. WSA z 30.10.2013 r., I SA/Ke 554/13, Legalis*].

Od wielu lat istnieje natomiast rozbieżność, zarówno w stanowisku doktryny jak i judykatury, w zakresie tego w jaki sposób winno odbywać się głosowanie – ustawodawca w żaden bowiem sposób nie określił czy rada glosuje za udzieleniem, czy też przeciwko udzieleniu wójtowi absolutorium.

Zdaniem organu słusznym jest natomiast przyjęcie kierunku zgodnie z którym pod głosowanie w sprawie absolutorium powinno się poddawać uchwałę o treści pozytywnej, bowiem tylko poddanie 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. Brak takiej większości zaś, co miało miejsce w dacie głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka, powoduje przyjęcie, iż rada miejska nie wypowiedziała się w tej sprawie w sposób rozstrzygający. Nie można zatem w tym przypadku mówić, iż Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta.

W świetle powyższego brak jest możliwości zaskarżenia wskazanej w treści skargi „*uchwały Rady Miejskiej w Lubawce z dnia 30 maja 2019r w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka za rok 2018*”. Uchwała taka nigdy bowiem nie została podjęta. Domniemywanie jedynie, iż w wyniku głosowania w którym uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskała bezwzględnej większości, (7 głosów za, 6 wstrzymujących się) podjęta została uchwała o nieudzieleniu absolutorium jest niedopuszczalne. Przypomnieć bowiem należy, iż konsekwencją nieudzielenia absolutorium jest możliwość podjęciem inicjatywy referendalnej. Osłabiłoby to zatem trwałość pochodzącego z wyborów mandatu burmistrza. Wydaje się zresztą, że to właśnie potrzeba wzmocnienia tego mandatu legła u podstaw zmiany dokonanej w treści komentowanej regulacji mocą przepisów ustawy z 20.6.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (t.j. Dz.U. Nr 176, poz. 1191), wcześniej przewidywał on bowiem,



że odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest jednoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium – pierwotna treść art.28b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Skoro zatem ustawodawca z tej formuły zrezygnował, to nie można jej teraz domniemywać z obecnego brzmienia przepisu.

Tak też zauważył NSA, wskazując, iż art. 28a ust. 2 samorządzie gminnym normuje jedynie kwestię związaną z bezwzględną większością głosów, jaka jest wymagana dla podjęcia skutecznej uchwały w sprawie absolutorium. Wykładnia językowa tego przepisu nie daje podstaw do przyjęcia poglądu, jakoby odrzucenie wniosku absolutoryjnego komisji rewizyjnej rady gminy oznaczało podjęcie uchwały o treści przeciwnej do tego wniosku (zob. wyr. NSA z 2.7.2008 r., II GSK 225/08, Legalis). Powyższy pogląd jest również reprezentowany przez część doktryny (zob. *C. Martysz*, [w:] *B. Dolnicki* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, s. 499–500; *P. Chmielnicki*, [w:] *P. Chmielnicki* (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, s. 394–396).

Identyczne stanowisko zaprezentowała Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy stwierdzając, iż *„Pod głosowanie została poddana uchwała w sprawie udzielenia absolutorium burmistrzowi miasta i gminy i nie uzyskała ona poparcia bezwzględnej większości ustawowego składu rady, a jednocześnie przeciwko niej nikt nie głosował. Zdaniem Kolegium Izby rada miejska nie rozstrzygnęła sprawy absolutorium, a jedynie odrzuciła projekt uchwały zawierający wniosek komisji rewizyjnej o udzielenie absolutorium”* – Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 25 lipca 2012 r. XVI/42/2012.

Organ wskazuje również w tym miejscu na nowo obowiązujący zapis art. 28aa ust. 9 ustawy o samorządzie gminnym dotyczący udzielenia wotum zaufania burmistrzowi. Zdanie trzecie stanowi, wprost *„Niepodjęcie uchwały o udzieleniu wójtowi wotum zaufania jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu wójtowi wotum zaufania”*. Ustawodawca zatem tu wprost wskazał skutki niepodjęcia uchwały w sprawie udzielenia wotum, czego nie zapisano w art. 28a tej ustawy w zakresie absolutorium.

Reasumując powyższe, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie brak jest przedmiotu zaskarżenia – Rada Gminy w Lubawce nie podjęła bowiem uchwały z dnia 30 maja 2019r w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Miasta Lubawka absolutorium za rok 2018, uchwała powyższa nie uzyskała wymaganej prawem bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Wynik głosowania w systemie elektronicznym, stanowi załącznik do protokołu z sesji.

**Z tego względu, w oparciu o przepis art. 58 § 1 pkt. 6) ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wnoszę o odrzucenie złożonej w niniejszej sprawie skargi, jako niedopuszczalnej ze względu na brak przedmiotu zaskarżenia.**

Z ostrożności procesowej odnosząc się jednak merytorycznie do treści złożonej skargi, organ wskazuje, iż absolutorium jest instytucją prawa budżetowego i oznacza skwitowanie organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego z wykonania budżetu tej jednostki. Opiniowanie wykonania budżetu gminy i występowanie do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi gminy (art. 18a ust. 3 i art. 28a ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym) należy do opiniodawczo-wnioskowych zadań komisji rewizyjnej. Opiniowanie wykonania budżetu obejmuje ocenę zrealizowania planu przychodów, wydatkowania środków, zmian dokonanych w budżecie przez burmistrza gminy, przestrzegania dyscypliny budżetowej oraz uchwał "okołobudżetowych" (tj. uchwał dotyczących zaciągania pożyczek, kredytów, zobowiązań inwestycyjno-remontowych przekraczających limity

budżetowe), przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych itp. Na podstawie oceny tych aspektów działania burmistrza miasta komisja rewizyjna formułuje i przedkłada radzie gminy wnioski w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia zarządowi absolutorium za dany rok budżetowy. Wniosek ten podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Podkreślić jednak należy, za jednoznacznym stanowiskiem zarówno doktryny jak i judykatury, że wniosek komisji rewizyjnej, jak również opinia RIO nie są dla rady wiążące (por. wyrok NSA z 10 października 1996 r., I SA/Kr 887/96). Na niewiążący charakter wniosku komisji rewizyjnej wskazuje również wykładnia językowa art. 28a ust. 1 SamGmU, w którym ustawodawca postanowił, że rada gminy przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium zapoznaje się (*verba legis*) z wnioskiem i opinią komisji rewizyjnej (zob. też *I. Piekarewicz, T. Sierzputowski, Prawo samorządowe*, s. 4). W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że jedynie komisja rewizyjna jest uprawniona do wystąpienia z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu (zob. wyr. NSA z 7.11.1996 r., I SA/Po 1091/96, Głosa 1997, Nr 7, poz. 3; wyr. NSA z 5.4.2000 r., I SA/Gd 1333/98, Legalis). Jednakże o ostatecznym kształcie uchwały w przedmiocie absolutorium decyduje rada gminy.

Radzie także pozostawiono ocenę działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu z uwzględnieniem kryterium gospodarności i celowości, czy też stopnia zawinienia organu wykonawczego w braku realizacji budżetu. Tym samym rada może negatywnie ocenić postępowanie organu wykonawczego zarówno w kwestiach dochodowych, inwestycyjnych oraz planowania budżetu (por. V SA/Wa 3222/16 - Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.12.2017r)

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 listopada 2008 r., sygn. akt I SA/Łd 1127/08 uznał, iż przepisy prawa nie określają zasad dokonywania oceny prawidłowości wykonania budżetu. Oznacza to, że kwalifikowanie stwierdzonych uchybień jako istotnych bądź nieistotnych pozostawione zostało radzie. Czyli sąd administracyjny dokonując oceny legalności uchwały o nieudzieleniu absolutorium, nie ma podstaw prawnych do zakwestionowania zastosowanych przez radę kryteriów oceny realizacji budżetu. Zatem jeżeli spełnione zostały wymogi formalne, rada może dokonać oceny wykonania budżetu, który odbiegał od zaplanowanego i z tego powodu rada może nie udzielić wójtowi absolutorium, to takie stanowisko mieści się w zakresie jej kompetencji określonych w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zaś w tym zakresie skarga wójta w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym w przedmiocie nieudzielenia absolutorium jest niezasadna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2011 r., sygn. akt SA 1436/01).

W świetle powyższego zatem, to organowi stanowiącemu pozostawiono ostateczną decyzję w zakresie udzielenia lub też nieudzielenia absolutorium. Ustawodawca nie wyznaczył w tym zakresie żadnych kryteriów, którymi organ ten winien się kierować, pozostawiając mu swobodę w tej kwestii. Skoro zatem, 6 radnych wstrzymało się od pozytywnego zaopiniowania absolutorium dla Burmistrza Miasta Lubawka, to uznać należy, iż postąpili oni w zgodzie z własną oceną działalności Burmistrza. Podkreślić przy tym należy, iż zachowane zostały wszystkie wymogi formalne obowiązujące przy procedowaniu absolutorium, co jednoznacznie wynika z dokumentacji utrwalającej przebieg sesji z dnia 30 maja 2019r.. Brak jest zatem podstaw, do podważania działania Rady Miejskiej w Lubawce.

Z powyższych względów, wnoszę ewentualnie o oddalenie skargi jako bezzasadnej.

W załączeniu:

Skarga z dnia 26 czerwca 2019r

Protokół z sesji z dnia 30 maja 2019r

Informacja przesłana do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego Wydziału Nadzoru i Kontroli z dnia 31 maja 2019r

Uchwała Rady Miejskiej w Lubawce w sprawie przyjęcia treści odpowiedzi na skargę.