

**Uchwała nr 99/2025**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 16 lipca 2025 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLV/117/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

**stwierdza nieważność** uchwały nr XLV/117/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok z powodu naruszenia art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) oraz art. 28a ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

**Uzasadnienie**

Uchwała nr XLV/117/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 1 lipca 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym. Uchwała podjęta została przez Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn.

W dniu 16 lipca 2025 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono Komisarza Rządowego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Bodzentyn, niemniej jednak do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 15 lipca 2025 r. wpłynęło pismo wyjaśniające Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn znak RMB.0004.24.2025 z dnia 15 lipca 2025 r., z treścią którego zapoznało się Kolegium Izby.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

W dniu 30 czerwca 2025 r. Komisarz Rządowy dla Miasta i Gminy Bodzentyn działając jako Rada Miejska w Bodzentynie po uprzednim zatwierdzeniu sprawozdania finansowego Gminy Bodzentyn wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za 2024 rok (uchwała nr XLV/116/2025) podjęła uchwałę nr XLV/117/2025, w której w §1 postanowiła o tym, że „Rada Miejska w Bodzentynie nie udziela Burmistrzowi Miasta i Gminy Bodzentyn absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok” jako podstawę prawną wskazując art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 28a oraz art. 97 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Prezes Rady Ministrów rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 grudnia 2024 r. na podstawie art. 240a ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz po rozpatrzeniu wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zawieszenia organów Miasta i Gminy Bodzentyn i ustanowienia zarządu komisarycznego zawiesił organy Miasta i Gminy Bodzentyn oraz ustanowił zarząd komisaryczny dla Miasta i Gminy Bodzentyn na okres dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru rady oraz burmistrza na kolejną kadencję, począwszy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od dnia 8.01.2025 r. na podstawie pisma Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2024 r. powołano Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn.

Należy zauważyć, iż szeroko pojęta procedura absolutoryjna została uregulowana w art. 267, art. 270 i art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18a ust. 3 i art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Na tle tych regulacji, nie kwestionując wyłącznej właściwości rady gminy do rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu, wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, podkreślić należy, że postępowanie w sprawie podsumowania wykonania budżetu charakteryzuje się swego rodzaju etapowością. Należy to rozumieć w taki sposób, iż na każdym etapie postępowania absolutorijnego odpowiednie organy powinny zapoznać się z określonymi dokumentami i na tej podstawie wyrazić swoje stanowisko, w szczególności w formie opinii czy wniosku. Takie sformalizowanie postępowania ma gwarantować prawidłowość (w znaczeniu legalności) ostatecznej decyzji w przedmiocie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z tytułu realizacji budżetu w roku poprzednim, wyrażanej w formie uchwały organu stanowiącego. Nieprawidłowości czy uchybienia występujące w poszczególnych stadiach postępowania w sprawie absolutorium, w zależności od stopnia naruszenia powołanych regulacji ustawowych, mogą powodować wadliwość tego postępowania. Naruszenia takie zostały stwierdzone przez Kolegium Izby w przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej w Bodzentynie.

Kolegium Izby podkreśla, że na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych komisja rewizyjna w procedurze absolutoryjnej powinna sformułować opinię na temat wykonania budżetu gminy przez organ wykonawczy, a następnie w oparciu o tę opinię sporządzić wniosek w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium, przy czym wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Komisja Rewizyjna jest organem kontrolnym rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta), co wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a opiniowanie wykonania budżetu i formułowanie wniosku w sprawie absolutorium są właśnie przejawem realizacji przez nią funkcji kontrolnej.

Zgodnie z § 41 ust. 1 i 2 Statutu Miasta i Gminy Bodzentyn stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Bodzentynie nr X/81/2018 z dnia 16 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Bodzentyn, cyt.:

„1. W skład Komisji Rewizyjnej wchodzi:

- 1) Przewodniczący,
- 2) Zastępca Przewodniczącego,
- 3) pozostali członkowie.

2. Skład osobowy Komisji Rewizyjnej zatwierdza Rada.”

Z kolei § 67 ust. 1 i 2 Statutu stanowi o tym, że:

„1. Rada powołuje ze swego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań.

2. Komisje składają się nie więcej niż z 5 członków”.

Rada Miejska w Bodzentynie w dniu 28 maja 2024 r., m.in. na podstawie § 41 ust. 1 i 2 w związku z § 67 ust. 1 i 2 Statutu Miasta i Gminy Bodzentyn podjęła uchwałę nr III/5/2024 w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bodzentynie, w której w § 1 ustaliła 5 osobowy skład Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bodzentynie.

Niemniej jednak, jak wskazano wyżej, w Gminie Bodzentyn zawieszone są organy gminy, w tym m.in. zawieszony w działaniu jest organ stanowiący, a zatem i wszystkie komisje Rady, w tym obligatoryjna komisja rewizyjna.

W toku czynności nadzorczych ustalono, iż do dnia posiedzenia Kolegium Izby nie wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach – celem zaopiniowania - wniosek w sprawie absolutorium.

Zdaniem Kolegium Izby opinia komisji rewizyjnej w kwestii wykonania budżetu gminy oraz jej wniosek w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu posiadają również kluczowe znaczenie na dalszych etapach postępowania absolutorijnego i w istocie rzeczy wpływają na jego prawidłowość w świetle powoływanych przepisów prawa. Wpływ ten przejawia się w tym, że wyrażenie stanowiska komisji w postaci opinii i wniosku winno poprzedzać kolejne czynności podejmowane w postępowaniu absolutorijnym.

Zgodnie z art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3, a więc wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku.

Z kolei zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, cyt.: „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:

- 1) 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.”

A zatem jak wynika z ww. przepisów, tj. art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych rada gminy przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Brak wniosku Komisji Rewizyjnej, jak również brak opinii organu nadzoru o takim wniosku spowodował, że procedowanie nad uchwałą nr XLV/117/2025 odbyło się z pominięciem ważnych ustawowych wymogów. W konsekwencji przed podjęciem przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej niespełnione zostały wymogi formalne wynikające z treści powoływanych przepisów, a w związku z tym tryb przyjmowania uchwały przez Radę obciążony został poważnymi wadami formalno-prawnymi, rzutującymi na aspekt legalności całego badanego aktu.

Kwalifikując wagę wyżej wskazanego naruszenia Kolegium uwzględniło pogląd zaprezentowany w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym do rodzajów naruszeń przepisów powodujących nieważność uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r.; sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

W ocenie organu nadzoru ustalone naruszenia ustawowych przepisów proceduralnych wskazanych w sentencji niniejszej uchwały mają charakter istotny z punktu widzenia legalności całej badanej uchwały absolutorijnej, a w związku z tym powinna ona zostać wyeliminowana z obiegu prawnego, jak o tym stanowi art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z uwagi na to Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

**Pouczenie**

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

***Damian Grzelka***