

ODPIS

Sygn. akt I SA/Kr 1373/22.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia WSA Jarosław Wiśniewski
Sędziowie: sędzia WSA Piotr Głowacki (spr.)
sędzia WSA Wiesław Kuśnierz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, w trybie uproszczonym w dniu 7 marca 2023 r. sprawy ze skargi Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na uchwałę Rady Miejskiej w Piwnicznej – Zdroju z 28.06.2022 r., Nr XLVII/392/2022, w sprawie absolutorium dla Burmistrza Piwnicznej - Zdroju tytułu wykonania budżetu Miasta i Gminy Piwniczna Zdrój za 2021 rok;

skargę oddala.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność
Specjalista
Krzyszna Mech

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie na uchwałę Nr XLVII/392/2022 Rady Miejskiej w Piwnicznej – Zdroju, z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Piwnicznej - Zdroju tytułu wykonania budżetu Miasta i Gminy Piwniczna Zdrój za 2021 rok wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości, zarzucając naruszenie:

1. art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.; Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) dotyczącego trybu i zasad podejmowania przez Radę Miejską uchwały w zakresie udzielenia absolutorium dla Burmistrza z wykonania budżetu, poprzez bezpodstawne przyjęcie, że zaskarżoną uchwałą zostało udzielone absolutorium dla Burmistrza Piwnicznej- Zdroju tytułu wykonania budżetu Miasta i Gminy Piwniczna - Zdrój za 2021 rok, w sytuacji gdy za podjęciem uchwały nie głosowała wymagana tym przepisem większość głosów, co miało istotny wpływ na treść uchwały i skutkowało przyjęciem, że absolutorium zostało udzielone;

2. postanowień § 31 Załącznika nr 4 do uchwały Nr LVII/380/18 Rady Miasta i Gminy Piwniczna - Zdrój z dnia 19 października 2018 r. „Organizacja rady Miejskiej w Piwnicznej Zdroju” poprzez sporządzenie protokołu sesji Rady Miejskiej w Piwnicznej - Zdroju oraz protokołu głosowania za udzieleniem absolutorium w sposób nie odzwierciedlający jej przebiegu w zakresie liczby głosów oddanych za udzieleniem absolutorium Burmistrzowi Piwnicznej - Zdrój, co miało istotny wpływ na treść uchwały i skutkowało przyjęciem, że absolutorium zostało udzielone

W uzasadnieniu podano, iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło wszcząć postępowanie wyjaśniające w toku, którego zażądało złożenia wyjaśnień od Przewodniczącego Rady Miejskiej w Piwnicznej - Zdroju na zasadzie art. 237 § 2 kpa i zapoznało się m.in. z następującymi dokumentami: protokołem sesji z dnia 28 czerwca 2022r., protokołem głosowania z dnia 28 czerwca 2022 r. oraz nagraniem audio video z sesji Rady Miejskiej w Piwnicznej - Zdroju z dnia 28 czerwca 2022 r. W oparciu o ten materiał dowodowy Kolegium ustaliło, że liczba radnych uprawnionych do głosowania wynosiła 15 osób, w sesji w dniu 28 czerwca 2022 roku brało udział 13 radnych. Z protokołu głosowania wynikało, że za podjęciem przedmiotowej uchwały głosowało 8 radnych w tym kwestionujący ważność głosowania Piotr Ściegienny, przeciw udzieleniu absolutorium głosowało 3 radnych, 2 wstrzymało się od głosu. W protokole sesji nr 47/2022, z dnia 28 czerwca 2022 r. zapisano, że za zaskarżoną uchwałą głosowało 8 radnych, przeciw było 4 radnych, 1 wstrzymał się od głosu. Nadto ustalono, że w dniu 12 sierpnia 2022 r. zostało dokonane sprostowanie protokołu sesji przez wpisanie, że zaskarżona uchwała została podjęta 8 głosami za, 3 przeciw i 2 wstrzymujące. W oparciu o analizę nagrania z sesji, Kolegium zweryfikowało prawidłowość faktów wskazanych w ww. dokumentach i stwierdziło, że za udzieleniem absolutorium rzeczywiście głosowało 7 radnych, przeciwko było 4 radnych w tym radny Piotr Ściegienny, natomiast 2 radnych wstrzymało się od głosu. W tych okolicznościach Kolegium uznało za wiarygodny co do wyników głosowania zapis z nagrania sesji w dniu 28 czerwca 2022 r. i stwierdziło, że podjęta uchwała nie uzyskała wymaganej postanowieniami art. 28a ustawy o samorządzie gminnym bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady. Z uwagi na upływ 30 dniowego terminu zawartego w art. 91

ust. 1 u.o.s.g. Kolegium nie podjęło rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały, gdyż okoliczności potwierdzające takie rozstrzygnięcie zostały ustalone po tym terminie.

W odpowiedzi na skargę, skarżony organ wniósł o jej oddalenie i podał, iż jak wskazuje Uchwała Nr Kl.412.22.2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 12 października 2022 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Piwnicznej - Zdroju poddał pod głosowanie uchwałę absolutoryjną, co zostało poprzedzone omówieniem jej treści, prawidłowo formułując zapytania, kto jest za udzieleniem absolutorium, kto jest przeciw, a kto wstrzymał się od głosu. Zgodnie z protokołem i zapisem przebiegu sesji Rady - radny Piotr Ściegienny w dyskusji tuż po głosowaniu i w odpowiedzi m.in. na polemikę i pytania radnej Justyny Deryng - wprost przyznał, że rozumiał pouczenia Przewodniczącego przed głosowaniem, a zatem nie ma możliwości, żeby ewentualna pomyłka była wyrazem wprowadzenia go w błąd przez Przewodniczącego lub była wynikiem wadliwego zarejestrowania głosu przez urządzenie do głosowania lub innej awarii technicznej. Wyraził to zresztą już w pierwszej swojej wypowiedzi po głosowaniu, a w następnej wypowiedzi zdecydowanie to podkreślił twierdząc, że to bardzo dokładnie zrozumiał (str. 67 Protokołu Sesji). Inni opozycyjni Radni też wyrazili się jednoznacznie, że pouczenia Przewodniczącego zrozumieli i byli w pełni świadomi jak głosują. Analizując fakt, iż ustawa, jako akt wyższego rzędu wskazuje wyraźnie sposób przeprowadzenia głosowania za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań (bez wskazania na czynność podniesienia ręki) i odnosząc treść tych zapisów do przedstawionej powyżej sytuacji, poprawnym było stwierdzenie przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, że wynik głosowania wskazany przez urządzenie do liczenia głosów jest jak najbardziej prawidłowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019, poz. 2325, dalej „p.p.s.a.”) wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego administracji pod względem zgodności z prawem, która sprowadza się do oceny, czy dany akt wydany został z obrazą obowiązujących przepisów, gdyż zaistnienie takiej sytuacji powoduje konieczność stwierdzenia jego nieważności albo stwierdzenia, że wydany został z naruszeniem prawa - stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych aktów administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Kontrola zgodności z prawem uchwał jednostek samorządu terytorialnego obejmuje w pierwszym rzędzie kontrolę poprawności trybu podjęcia zaskarżonej uchwały (por. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 431/05, Lex nr 190951).

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru nie jest skrzepowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi.

Skarga podlega oddaleniu.

Istotą rzeczy w poddanej sądowej kontroli sprawie była kwestia, czy możliwe jest zakwestionowanie wyniku głosowania zarejestrowanego przez urządzenie elektroniczne do liczenia głosów z powołaniem się na zapis protokołu z sesji, na której podjęto sporną uchwałę, mającE nie odpowiadać rzeczywistemu przebiegowi głosowania, co do liczby głosów oddanych za udzieleniem absolutorium burmistrzowi

oraz liczbie głosów oddanych przeciw z racji niezgodności z zapisem audio video, w szczególności dlatego, iż z tego zapisu wynika, że radny Piotr Ściegienny głosował przeciwko udzieleniu absolutorium podnosząc rękę za tą decyzją.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w świetle przepisów ustrojowych dotyczących samorządu terytorialnego głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utwalenie imiennego wykazu głosowań radnych (art. 14 ust. 1 i 2 u.s.g.). W przypadku, gdy przeprowadzenie głosowania za pomocą urządzeń nie jest możliwe z przyczyn technicznych, wówczas przeprowadza się głosowanie imienne, a imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej gminy oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze gminy (art. 14 ust. 3 i 4 u.s.g.).

Zatem w zakresie sposobu głosowania rada gminy nie może wprowadzić dodatkowego wymogu np. w postaci podniesienia ręki przez radnych podczas głosowania. Kwestia sposobu przeprowadzania głosowania przez radę gminy została unormowana w sposób precyzyjny w art. 14 u.s.g. i rada gminy nie posiada kompetencji, aby w drodze przepisów prawa miejscowego o charakterze statutowym ustalać kwestie sposobu głosowania odmiennie, niż to uczyniono w samej ustawie. Wprowadzenie w drodze dodatkowej regulacji przez organy samorządowe, czy jako dodatkowy element sposobu weryfikacji wyników głosowania innej metody podejmowania głosowania przez radę, np. przez »podniesienie ręki«, oznaczałoby wkroczenie w sferę regulowaną przez samą ustawę przy braku dozwolenia ustawodawcy na odmienne unormowanie sposobu głosowania w akcie pozaustawowym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 4 września 2018 r. sygn. akt III SA/Kr 285/18). Skoro ustawodawca w sposób jednoznaczny uregulował w ustawie o samorządzie gminnym tryb głosowania i przypadki, w których głosowanie może być przeprowadzone imiennie, to należy uznać, że rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzenia w statucie gminy innych reguł głosowania jawnego imiennego.

Wobec powyższego powoływanie się przez stronę skarżącą na zapis audio video, z którego miałyby wynikać, że radny Piotr Ściegienny głosował przeciwko udzieleniu absolutorium podnosząc za tą decyzją rękę, nie może prowadzić do zakwestionowania zarejestrowanego przez urządzenie elektroniczne do liczenia głosów wyniku. Dodatkowo, jak wynika z protokołu, a czego strona skarżąca skutecznie nie zakwestionowała, Piotr Ściegienny był pouczony i świadomy za jakim rozstrzygnięciem głosuje i że robi to przy pomocy urządzenia elektronicznego, potwierdzając swój głos za udzieleniem absolutorium, zarejestrowany przez urządzenie do liczenia głosów. Doszukiwanie się przyczyn jego pomyłki (np. w postaci wcześniejszych oświadczeń o konieczności głosowania przeciw udzieleniu absolutorium, czy złożenie w ogóle takiego wniosku) nie może prowadzić do zakwestionowania faktycznego sposobu głosowania, zarejestrowanego, przez urządzenie elektroniczne do liczenia głosów.

Zatem nie można stwierdzić, aby przedłożony protokół imiennego głosowania nad zaskarżoną uchwałą nie odpowiadał rzeczywistemu przebiegowi głosowania co do liczby głosów oddanych za udzieleniem absolutorium burmistrzowi oraz liczby głosów oddanych przeciw. Ponadto okoliczność skorygowania na sesji, pierwotnego zapisu protokołu imiennego głosowania, w zakresie jednego głosu przeciw zamiast wstrzymującego się, przy nadal niezmienionej liczbie głosów za - 8, oznacza, że ta korekta nie miała wpływu na wynik, ponieważ w każdym przypadku odnotowano większość bezwzględna 8 głosów za udzieleniem absolutorium.

Reasumując, nawet jeśli zaistniałaby w sprawie niezgodność pomiędzy zapisem audio video, a sporządzonym z tego wydarzenia protokołem odnoszącym się do wyniku zarejestrowanego przez urządzenie elektroniczne do liczenia głosów, to jeśli ten zapis audio video tylko i wyłącznie co do głosowania przez urządzenie elektroniczne nie wskazuje bezpośrednio na inny wynik (np. z powodu awarii urządzenia radny wcisnął przycisk „za” co odnotował zapis video, a urządzenie odnotowało głos „przeciw”), to nie można wobec dodatkowych okoliczności w postaci rzetelnego przeprowadzenia głosowania (umożliwienia radnym uzyskania wiedzy i posiadania świadomości użycia urządzenia do głosowania) uznać niespełnienia wymogu dyrektywy demokratyzmu stanowienia prawa. Odmienne podejście oznaczałoby bezpodstawne podważenie ustawowego wymogu, aby przeprowadzać głosowanie za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych (art. 14 ust. 1 i 2 u.s.g.) i w efekcie niepewność w zakresie decyzji podejmowanych przez radnych. Wobec powyższego sąd, na podstawie art. 151 ustawy o p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność

Specjalista
Krystyna Mech