

UCHWAŁA NR KI.4110.131.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 18 sierpnia 2021 r.

znak sprawy: KI.43.145.38.2021

Kolegium Izby działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j.: Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2137)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XXXVII/249/2021 Rady Powiatu Proszowickiego z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2020 rok.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXXVII/249/2021 Rady Powiatu Proszowickiego z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2020 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 21 lipca 2021 roku.

W treści uchwały Nr XXXVII/249/2021 z dnia 15 lipca 2021 r. Rada Powiatu Proszowickiego, powołując w podstawie prawnej na przepisy art. 12 pkt 6 oraz art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t. jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 920 z późn. zm.) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305), postanowiła – po uprzednim zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2020 rok, sprawozdaniem finansowym za 2020 rok, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za rok 2020, informacją o stanie mienia Powiatu Proszowickiego, a także ze stanowiskiem wynikającym z wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Proszowickiego – że (cyt): „nie udziela się Zarządowi Powiatu Proszowickiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2020”.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem przedmiotowej uchwały pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stwierdziło, co następuje.

Zgodnie z postanowieniem art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu. Natomiast stosownie do postanowień art. 271 ustawy o finansach publicznych, w związku z § 4a rozporządzenia Ministra Finansów

z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 570 z późn. zm.), Rada Powiatu Proszowickiego była zobowiązana do dnia 30 lipca 2021 roku podjąć uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego po uprzednim zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2020 rok,
- 2) sprawozdaniem finansowym,
- 3) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2020 rok,
- 4) informacją o stanie mienia Powiatu Proszowickiego sporządzoną wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku,
- 5) stanowiskiem (wnioskiem) Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Proszowickiego w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego.

Na posiedzeniu w dniu 28 lipca 2021 roku Kolegium Izby działając na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym – postanowiło wystąpić do Przewodniczącej Rady Powiatu Proszowickiego o przesłanie do tutejszej Izby imiennego wykazu głosowania nad ww. uchwałą Rady Powiatu Proszowickiego oraz wyciągu z protokołu (ewentualnie projektu protokołu) z sesji Rady Powiatu Proszowickiego z dnia 15 lipca 2021 r. w części dotyczącej absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wnioskowane dokumenty przekazane przez Przewodniczącą Rady Powiatu Proszowickiego za pismem znak: BS.0004.20.2021 z dnia 30 lipca 2021 roku. Ponadto przekazano wyciąg z transkrypcji nagrania obrad XXXVII sesji Rady Powiatu Proszowickiego w dniu 15 lipca 2021 roku.

Przepis art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu.

Z dokumentów przesłanych przez Przewodniczącą Rady Powiatu Proszowickiego wynika, że na sesji w dniu 15 lipca 2021 roku Rada Powiatu Proszowickiego dopełniła wymogów formalnych z art. 271 ustawy o finansach publicznych, jednak poddana pod głosowanie propozycja udzielenia Zarządowi Powiatu Proszowickiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów – przy ustawowym składzie Rady wynoszącym 17 radnych, 8 radnych głosowało za, 8 radnych głosowało przeciw, 1 radny był nieobecny. W tej sytuacji, zgodnie z zasadą z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, odrzucenie w głosowaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium zarządowi powiatu.

W dniu 28 lipca 2021 r. Kolegium Izby postanowiło ponadto, stosownie do postanowień art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) i załącznika Nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stanowiącego załącznik Nr 4 do uchwały Nr KI.412.77.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 10 marca 2021 r. poinformować Powiat

Proszowicki o wyznaczonym na dzień 4 sierpnia 2021 roku zdalnym posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, na którym rozpatrywana będzie sprawa przedmiotowej uchwały oraz o możliwości wzięcia w nim udziału przez Przewodniczącą Rady Powiatu Proszowickiego, Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Proszowickiego i oraz Przewodniczącą Zarządu Powiatu Proszowickiego.

W dniu 4 sierpnia 2021 r. odbyło się zdalne posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z udziałem Przewodniczącej Rady Powiatu Proszowickiego oraz Przewodniczącego Zarządu Powiatu Proszowickiego, podczas którego osoby te przedstawiły między innymi sposób procedowania nad ww. uchwałą.

Z analizy przesłanych przez Przewodniczącą Rady Powiatu Proszowickiego materiałów, jak i wypowiedzi Przewodniczącej Rady Powiatu Proszowickiego i Przewodniczącego Zarządu Powiatu Proszowickiego wynika, iż nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Proszowickiego za 2020 rok nastąpiło z innych przyczyn niż niewykonanie budżetu Powiatu Proszowickiego na 2020 rok. Przesłane dokumenty jak i wypowiedzi przedstawicieli Powiatu Proszowickiego świadczą o braku na sesji absolutoryjnej jakiegokolwiek dyskusji na temat sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2020 rok oraz braku zastrzeżeń radnych w zakresie wykonania planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu Powiatu Proszowickiego za 2020 rok.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy Rada Powiatu Proszowickiego nie oceniła zatem czy budżet został wykonany, czyli jaki jest stan dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanego oraz jakie są przyczyny rozbieżności i czy można za nie obciążyć Zarząd Powiatu Proszowickiego. Ww. dokumenty i wypowiedzi przedstawicieli Powiatu Proszowickiego prezentują okoliczności podjęcia badanej uchwały i świadczą, iż nieudzielenie absolutorium nie było związane z oceną wykonania budżetu, i że Rada Powiatu Proszowickiego wzięła pod uwagę inne okoliczności podczas głosowania nad absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego. Zgodnie z obowiązującym orzecnictwem NSA i WSA, nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, jak też nieudzielenie absolutorium nie może być swoistym aktem niezadowolenia z całokształtu działalności Zarządu. Zgodnie z postanowieniem art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu. W orzecnictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego (por. wyroki NSA z dnia 17 lutego 1994 r. sygn. akt SA/Gd 1697/93, czy z dnia 22 marca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95). Oznacza to, że rada może nie udzielić organowi wykonawczemu absolutorium wyłącznie z tytułu niewykonania budżetu. Inne przyczyny nieudzielenia absolutorium kwalifikuje się jako istotne naruszenie prawa - w niniejszej sprawie art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.) (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2016 r. III SA/Wr 1132/16).

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium winna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego tylko w kontekście wykonania budżetu. Niezbędną przesłanką warunkującą podjęcie prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu jednostki przez organ wykonawczy. Przy formułowaniu tej oceny organ stanowiący winien wyraźnie wykazać stopień zawinienia organu wykonawczego w zakresie rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami budżetu. W procesie absolutorijnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności.

Brak jakiegokolwiek dyskusji i wynikającej z niej ewentualnych zarzutów w stosunku do wykonania przez Zarząd Powiatu Proszowickiego budżetu za 2020 r. uniemożliwił organowi stanowiącemu, zdaniem Kolegium, ocenę działalności Zarządu związaną z wykonaniem tego budżetu, jak też uniemożliwił samemu Zarządowi merytoryczne ustosunkowanie się do ewentualnych wątpliwości, uwag i zarzutów.

Kolegium Izby, biorąc pod uwagę wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Proszowickiego o udzielenie absolutorium Zarządowi z tytułu wykonania budżetu za 2020 r., uchwałą Rady Powiatu Proszowickiego w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu oraz brak dyskusji wskazującej na wysunięcie wobec Zarządu zarzutów odnoszących się do wykonania budżetu za 2020 r., stwierdza brak podstaw faktycznych i prawnych uzasadniających nieudzielenie Zarządowi Powiatu Proszowickiego absolutorium za 2020 rok.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło orzec jak w sentencji uchwały.

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY
KOLEGIUM IZBY

Mirosław Legutko

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/