

UCHWAŁA NR KI.411.111.2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 10 lipca 2024 r.

znak sprawy: KI.43.145.28.2024

Kolegium Izby działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) i art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały nr III/21/2024 Rady Powiatu Proszowickiego z dnia 20 czerwca 2024 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Proszowickiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2023 rok.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr III/21/2024 z dnia 20 czerwca 2024 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 24 czerwca 2024 roku.

W treści uchwały Nr III/21/2024 z dnia 20 czerwca 2024 r. Rada Powiatu Proszowickiego, powołując w podstawie prawnej na przepisy art. 12 pkt 6 oraz art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), postanowiła – po uprzednim zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za 2023 rok, sprawozdaniem finansowym za 2023 rok, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Proszowickiego za rok 2023, 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 Powiatu za rok 2023”.

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

Zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) - dalej jako "u.f.p." Rada Powiatu Proszowickiego była zobowiązana do dnia 30 czerwca 2024 roku podjąć uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego po uprzednim zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2 u.f.p.;
- 4) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 2024 roku Kolegium Izby działając na podstawie art. 77a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) – postanowiło wystąpić do Przewodniczącej Rady Powiatu Proszowickiego o przesłanie imiennego wykazu głosowania nad ww. uchwałą, wyciągu z protokołu (ewentualnie projektu protokołu) oraz zapisu dźwiękowego z sesji Rady Powiatu Proszowickiego z dnia 20 czerwca 2024 r. w części dotyczącej absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowickiego. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wnioskowane dokumenty oraz link do nagrania z sesji przekazane przez Przewodniczącą Rady Powiatu Proszowickiego za pismem znak: BS.0004.5.2024 z dnia 1 lipca 2024 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 20 czerwca 2024 roku Rada Powiatu Proszowickiego dopełniła wymogów formalnych z art. 271 u.f.p., jednak poddana pod głosowanie propozycja udzielenia Zarządowi Powiatu Proszowickiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów – przy ustawowym składzie Rady wynoszącym 17 radnych (1 mandat nie obsadzony), 8 radnych głosowało za, 0 radnych głosowało przeciw, 7 radnych wstrzymało się od głosu, 1 radny 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 26 czerwca 2024 r. Kolegium Izby postanowiło ponadto, stosownie do postanowień art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) i załącznika Nr 2 do Regulaminu Organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie stanowiącego załącznik

3 do Uchwały Nr KI.412.9.2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2024 r., poinformować Powiat Proszowski o wyznaczonym na dzień 10 lipca 2024 roku 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 Proszowskiego, Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Proszowskiego i oraz Przewodniczącego Zarządu Powiatu Proszowskiego.

W dniu 10 lipca 2024 r. odbyło się posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z udziałem Wiceprzewodniczącej Rady Powiatu Proszowskiego, Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Proszowskiego, Przewodniczącego Zarządu Powiatu Proszowskiego oraz Skarbnika Gminy, podczas którego osoby te przedstawiły między innymi sposób procedowania nad ww. uchwałą.

Z analizy przesłanych przez Przewodniczącą Rady Powiatu Proszowskiego materiałów, jak i wypowiedzi przedstawicieli Powiatu Proszowskiego wynika, iż nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Proszowskiego za 2023 rok nastąpiło z innych przyczyn niż niewykonanie budżetu Powiatu Proszowskiego na 2023 rok. Przesłane dokumenty jak i wypowiedzi przedstawicieli Powiatu Proszowskiego świadczą o braku na sesji absolutorijnej jakiegokolwiek dyskusji na temat sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Proszowskiego za 2023 rok oraz braku zastrzeżeń radnych w zakresie wykonania planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu Powiatu Proszowskiego za 2023 rok.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy Rada Powiatu Proszowskiego 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 Proszowskiego. Ww. dokumenty, nagranie z sesji i wypowiedzi przedstawicieli Powiatu Proszowskiego prezentują okoliczności podjęcia badanej uchwały i świadczą, iż nieudzielenie absolutorium nie było związane z oceną wykonania budżetu, i że Rada Powiatu Proszowskiego wzięła pod uwagę inne okoliczności podczas głosowania nad absolutorium dla Zarządu Powiatu Proszowskiego.

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 nie wykonania 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 u.f.p. (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 2023 r. uniemożliwiał organowi stanowiącemu, zdaniem Kolegium, ocenę działalności Zarządu związaną z wykonaniem tego budżetu, jak też uniemożliwiał 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 2023 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 2023 r. stwierdza brak podstaw faktycznych i prawnych uzasadniających nieudzielenie Zarządowi Powiatu Proszowickiego absolutorium za 2023 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