

Uchwała nr 48/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 lipca 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Jaworskiego o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Jaworskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok podjętej na sesji nr LXVIII w dniu 29 czerwca 2023 r.

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Jaworskiego o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Jaworskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok podjętej na sesji nr LXVIII w dniu 29 czerwca 2023 r. — wobec istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572).

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wyciąg z protokołu obrad LXVIII sesji Rady Powiatu Jaworskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. podpisany przez Przewodniczącą Rady Powiatu Jaworskiego zawierający opis przebiegu pkt 7 sesji, w przedmiocie rozpatrzenia i podjęcia uchwał w sprawach:

- a) udzielenia wotum zaufania Zarządowi Powiatu Jaworskiego,
- b) rozpatrzenia i zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego za rok 2022 wraz ze sprawozdaniem Zarządu Powiatu z wykonania budżetu za 2022 rok,
- c) absolutorium dla Zarządu Powiatu Jaworskiego za rok 2022.

W wyciągu protokołu, w części dotyczącej rozpatrzenia i podjęcia uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Jaworskiego za rok 2022 zapisano, że: „Uchwała Nr LXVIII/337/23 w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Jaworskiego za rok 2022, nie została podjęta przy 6 głosach „za”, 4 głosach „przeciw” i 2 głosach „wstrzymujących się” /w głosowaniu brało udział 12 radnych”.

Wbrew zapisom protokołu z LXVIII sesji Rady, że uchwała „nie została podjęta”, należy stwierdzić, że sprawa absolutorium została rozstrzygnięta i Rada Powiatu Jaworskiego podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium.

Wskazuje się, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym prezentowany jest pogląd, że „Dokument odzwierciedlający treść uchwały, podpisany przez przedstawiciela organu jest de facto odpisem uchwały. Jego znaczenie prawne należałoby zakwalifikować jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia uchwały (przegłosowania jej) przez członków organu” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 166/08). W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd stwierdził: „Uchwała organu kolegiального jest aktem jego woli, zostaje podjęta z chwilą jej przegłosowania na posiedzeniu tego organu”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu ustaliło i zważyło, co następuje:

Za podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Jaworskiego absolutorium głosowało (przy 12 obecnych i 5 nieobecnych) 6 radnych, 4 radnych było przeciw, 2 radnych wstrzymało się od głosu. Bezwzględna większość głosów w przypadku siedemnastoosobowej Rady oznacza konieczność akceptacji projektu uchwały przez dziewięciu radnych. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), zwanej dalej „u.s.p.”, „Uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu”, co — przy ustawowym składzie Rady Powiatu Jaworskiego wynoszącym 17 radnych — oznacza, że uchwała o udzieleniu absolutorium Zarządowi nie została podjęta. W konsekwencji, przy uwzględnieniu

postanowień art. 13 ust. 2 u.s.p., w myśl których „odrzućcie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium”, Rada Powiatu Jaworskiego podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok.

Pomimo że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Powiatu Jaworskiego”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym, Kolegium zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Jaworskiego o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Jaworskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok — będącej efektem przeprowadzonego głosowania na LXVIII sesji Rady w dniu 29 czerwca 2023 roku.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z zachowaniem generalnych norm proceduralnych. W wyniku jej badania Kolegium Izby stwierdziło niedopełnienie materialnoprawnych przesłanek jej podjęcia. Badaniu nadzorcemu dokonywanemu przez Kolegium podlega zarówno tryb, w jakim uchwała została podjęta, jak i przesłanki materialne jej uchwalenia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. akt I SA/Gd 782/10).

W zakresie niedopełnienia przez Radę Powiatu materialnych przesłanek w podjęciu decyzji o nieudzieleniu absolutorium, Kolegium stwierdza, co następuje:

W trakcie procedury poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Powiatu Jaworskiego, Rada Powiatu zapoznała się z:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IX/34/2023 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Jaworskiego sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Jaworskiego w 2022 r. (opinia pozytywna),
- pozytywnymi opiniami o wykonaniu budżetu: Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, Komisji Budżetu, Finansów i Mienia Publicznego, Komisji Edukacji, Zdrowia, Kultury i Polityki Społecznej,
- informacją o braku rozstrzygnięcia przez Komisję Rewizyjną głosowania nad opinią o wykonaniu budżetu i wnioskiem w sprawie absolutorium oraz pismem Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2023 r. (znak K.WR.0003.17.2023) odnoszącym się do przedłożonego Izbie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Jaworskiego w przedmiotowej sprawie.

W ramach pkt 7a porządku obrad przed głosowaniem uchwały w sprawie wotum zaufania dla Zarządu Powiatu, prowadzona była dyskusja, w której negatywną ocenę działalności Zarządu Powiatu przedstawił Przewodniczący Klubu Radnych „RAZEM” podsumowując przy tym, że Klub Radnych zgłasza przeciw wotum zaufania i przeciw absolutorium dla Zarządu Powiatu. Negatywna ocena działalności Zarządu Powiatu dotyczyła głównie braku pomysłu na funkcjonowanie Powiatu w bliższej i dalszej przyszłości odnośnie do Powiatowego Zespołu Schronisk Młodzieżowych w Jaworze i „Pałacyku” w Muchowie (podkreślone przez Przewodniczącego Klubu jako konsekwentne stanowisko od dwóch lat i dzisiaj po raz trzeci), niewykazywania zainteresowania pustostanem w Kaczorowie po byłym Domu Dziecka oraz pozycji Powiatu Jaworskiego w rankingu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego za lata 2017–2019 i lata 2019–2021 według czasopisma „Wspólnota”. Przewodnicząca Zarządu Powiatu ustosunkowała się do powyższych zastrzeżeń.

W ramach pkt 7b przed podjęciem uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia rocznego sprawozdania finansowego za rok 2022 wraz ze sprawozdaniem Zarządu Powiatu z wykonania budżetu za 2022 rok, Przewodniczący Rady zwrócił się do Skarbnik Powiatu z zapytaniem odnośnie do zauważonego w wykonaniu budżetu na 2022 r. ogromnego niewykonania planu wydatków w ramach paragrafów dotyczących zakupu materiałów i wyposażenia i zakupu usług pozostałych. Pytanie postawione zostało w kontekście planowanej emisji obligacji w wysokości 8 mln zł w roku budżetowym 2023 i potrzeb zadłużania się Powiatu, skoro z wykonania roku 2022 w wymienionym zakresie wydatków występują duże „oszczędności”. Skarbnik Powiatu ustosunkowała się do postawionego pytania. Dalsza dyskusja w tym punkcie odnosiła się do planowania budżetowego roku 2023.

W ramach pkt 7c przed głosowaniem uchwały w sprawie absolutorium przedstawione zostało głosowanie Komisji Rewizyjnej, nie rozstrzygające w kwestii głosowania nad opinią o wykonaniu budżetu i wnioskiem w sprawie absolutorium (2 głosy za, 2 głosy przeciw, 1 głos wstrzymujący się). W dalszej kolejności Przewodniczący Rady odczytał pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 2 czerwca

2023 r. (znak K.WR.0003.17.2023) odnoszące się do przedłożonego Izbie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Jaworskiego w przedmiotowej sprawie. Za wymienionym pismem Przewodniczący wskazał, że brak opinii (zgodnego wniosku Komisji Rewizyjnej) nie jest przeszkodą do głosowania w sprawie absolutorium. W toku niniejszego punktu porządku obrad nikt nie zabrał głosu w sprawie oceny realizacji budżetu Powiatu. Wobec braku pytań Przewodniczący przeprowadził głosowanie nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Jaworskiego za rok 2022.

Ocenie w toku badania nadzorczego uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium podlega tryb jej podjęcia oraz zasadność nieudzielenia absolutorium przy uwzględnieniu merytorycznych podstaw podjęcia takiej decyzji (tj. materialne przesłanki podjęcia uchwały).

Po przeanalizowaniu wymienionych dokumentów oraz nagrania z sesji w części dotyczącej absolutorium Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 6 u.s.p. Przepis ten stanowi, że 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. Powołana regulacja oznacza, że kwestia udzielenia lub nieudzielenia absolutorium warunkowana być powinna wyłącznie zagadnieniem prawidłowości wykonania budżetu powiatu, a nieudzielenie absolutorium poprzedzone być powinno dokonaniem jednoznacznej negatywnej oceny jego wykonania.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutorijnej, uwzględniającej specyfikę budżetu (jako planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów) zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. W procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutorijnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji organu stanowiącego, określonej m.in. w art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 i 1273). Żadne inne aspekty działalności organu wykonawczego, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12, z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06 i z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14 i z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13). W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się także, że dokonując oceny wykonania budżetu organ stanowiący powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się wyłącznie na wybranych jego elementach (por. wyroki WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13 oraz WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/Po 941/13).

W ocenie Kolegium ww. kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutorijnej nie zostały spełnione przy podejmowaniu badanej uchwały.

Dokonana w trakcie sesji absolutorijnej ocena — ocena negatywna — nie wynikała z kompleksowej analizy wykonania budżetu. W jej trakcie nie padły argumenty odnoszące się do realizacji budżetu za 2022 rok. Zauważyć należy, że w 2022 r. dochody zrealizowano w wysokości 82.231.128,58 zł (99,79% planu), w tym dochody majątkowe w kwocie 5.666.581,69 zł (99,92% planu), wydatki budżetowe wykonano natomiast w wysokości 83.251.857,27 zł (78,92% planu), w tym wydatki majątkowe w kwocie 13.811.785,79 zł (64,95% planu). Budżet Powiatu Jaworskiego zamknął się deficytem w wysokości 1.020.728,69 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 23.088.100,22 zł.

Wskazać należy, że w ustawie o samorządzie powiatowym przewidziane zostały dwa tryby dokonywania oceny organu wykonawczego powiatu — ocena absolutoryjna (z tytułu wykonania budżetu) oraz ocena dokonywana w toku debaty nad raportem o stanie powiatu, zakończona głosowaniem nad wotum zaufania. Inny jest przedmiot i specyfika ocen dokonywanych w ramach ww. procedur. Nie jest w związku z tym uprawnione przyjmowanie w toku dyskusji absolutoryjnej argumentów wyrażonych w toku debaty nad wotum zaufania, w szczególności gdy te ostatnie odnosiły się do działalności zarządu w ostatnich kilku latach, czy też gdy miałyby dotyczyć strategii prowadzenia określonych działań na rzecz Powiatu w dalszej perspektywie czasowej.

Zakres oceny absolutoryjnej wyznacza sama definicja budżetu i jego znaczenie zawarte w art. 211 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych. W świetle powołanych regulacji budżet jest rocznym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, który określa uchwała budżetowa stanowiąca podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym. Ocenie absolutoryjnej podlega wykonanie zaplanowanych wielkości, tj. procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków zaplanowanych w budżecie.

Jednoznaczna negatywna ocena wykonania budżetu powinna wynikać z oceny dokonanej na sesji zwołanej specjalnie w tym celu. Powyższe zastrzeżenie dotyczy także szeroko pojętego uprawnienia radnych do dokonywania w ramach absolutorium ocen opartych na kryterium celowości i gospodarności. W toku dyskusji absolutoryjnej takie argumenty nie zostały podniesione. Nie jest zatem możliwe ustalenie zarzutów, ich zweryfikowanie. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się natomiast, że konieczne jest by motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia i skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną (zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I GSK 957/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podjęcie na sesji Rady Powiatu Jaworskiego w dniu 29 czerwca 2023 r. uchwały o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Powiatu Jaworskiego w roku 2022, która uzasadniałaby nieudzielenie absolutorium z tego tytułu. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 u.s.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Jaworskiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus