

UCHWAŁA NR 17/61/2024
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 19 czerwca 2024 r.

w sprawie: uchwały Nr II/24/2024 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 29 maja 2024r. w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2023 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Beata Kaczmarek	8/ Bogusław Wenus
2/ Roman Drozdowski	9/ Radosław Hrychorczuk
3/ Iwona Kopczyńska	10/ Aneta Jakubczak
4/ Anna Kaźmierczak	11/ Paweł Dobrzyński
5/ Bogdan Łągwa	12/ Krzysztof Kozik
6/ Łukasz Szczepanik	13/ Tomasz Jan Karwicki
7/ Magdalena Budziarek	14/ Anna Adamczewska

po rozpatrzeniu w dniu 19 czerwca 2024 r. **uchwały Nr II/24/2024 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2023 rok**, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1325), w zw. z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107).

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr II/24/2024 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2023 rok, z powodu sprzeczności z prawem tj. art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w dniu 29 maja 2024 r. podjęła uchwałę Nr II/24/2024 w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2023 rok. Uchwała ta wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 5 czerwca 2024 r. i była badana w trybie nadzoru na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 czerwca 2024 r. W posiedzeniu nie uczestniczyli prawidłowo zawiadomieni przedstawiciele jednostki. W § 1 nadzorowanej uchwały postanowiono, że nie udziela się absolutorium Zarządowi Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2023 rok.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby wzięło pod uwagę następujące dokumenty:

- opinię Składu Orzekającego RIO w Łodzi wyrażonej w uchwale Nr III/83/2024 z dnia 7 maja 2024 r. dotyczącą sprawozdania Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z wykonania budżetu za 2023 rok,

- wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim Nr BRP.3022.1.2024 z dnia 14 maja 2024 r. o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim za 2023 rok,
- wyciąg z protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 14 maja 2024 r. oraz wyciągi z protokołów posiedzeń stałych Komisji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim odbytych w dniach 21,27,28 maja 2024 r.,
- opinię Składu Orzekającego RIO w Łodzi wyrażoną w uchwale Nr III/105/2024 z dnia 17 maja 2024 roku dotyczącą wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w sprawie absolutorium za 2023 rok,
- wyciąg z protokołu II sesji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 29 maja 2024 roku.

Z analizowanych dokumentów wynika, że w dniu 14 maja 2024 r. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim wystąpiła z wnioskiem do Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok. Skład Orzekający do powyższego wniosku nie zgłosił zastrzeżeń, czego wyrazem była pozytywna opinia wyrażona w uchwale Nr III/105/2024 z dnia 17 maja 2024 roku. Na II sesji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w dniu 29 maja 2024r., po przedstawieniu radnym sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu za 2023 rok oraz przedstawieniu opinii Komisji Rewizyjnej, opinii stałych Komisji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim (wszystkie opinie pozytywne) i pozytywnej opinii Składu Orzekającego RIO w Łodzi, wyrażonej w uchwale Nr III/83/2024 z dnia 7 maja 2024 r. dotyczącej sprawozdania Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z wykonania budżetu za 2023 rok, radni nie zgłaszając jakichkolwiek uwag /brak wystąpień radnych/ przystąpili do głosowania projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim za 2023 r. wraz ze sprawozdaniem finansowym. Uchwała ta (opatrzona numerem II/23/2024), przy ustawowym składzie Rady wynoszącym 23 radnych, została przyjęta stosunkiem głosów 15 „za”, „przeciw” 8, „wstrzymujących się” 0. Następnie po przedstawieniu opinii Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w sprawie wykonania budżetu Powiatu za rok 2023 (w której Komisja nie stwierdziła nieprawidłowości przy wykonaniu budżetu za rok 2023) oraz odczytaniu pozytywnej opinii Składu Orzekającego RIO w Łodzi wyrażonej w uchwale Nr III/105/2024 z dnia 17 maja 2024 roku dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w sprawie absolutorium za 2023 rok, Przewodniczący Rady otworzył dyskusję i wobec jej braku odczytał projekt uchwały Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu powiatu za 2023 rok, który następnie poddał pod głosowanie. Projekt uchwały przy ustawowym składzie Rady wynoszącym 23 radnych nie uzyskał bezwzględnej większości głosów. Oddano 11 głosów „za”, 8 „przeciw” „wstrzymujących się” 0, (4 radnych nie wzięło udziału w głosowaniu opuszczając salę obrad). Wynik głosowania przesądził, że Rada Powiatu odrzuciła uchwałę o udzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok. Konsekwencją odrzucenia przez Radę Powiatu w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium, było sformułowanie uchwały Nr II/24/2024 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 29 maja 2024 r. w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2023 rok, w której stwierdzono, że „nie udziela się absolutorium Zarządowi Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim za 2023 rok”. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

Kolegium Izby wskazuje, że podjęcie uchwały absolutoryjnej w sprawie udzielenia bądź odmowy udzielenia absolutorium stanowi wyłączną prerogatywę organu stanowiącego jednostki samorządu

terytorialnego w fazie procedury absolutoryjnej. Zasadnicze regulacje prawne dotyczące absolutorium budżetowego zawarte są w ustawach ustrojowych (m.in. ustawa o samorządzie powiatowym) oraz w ustawie o finansach publicznych. Przepis art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, stanowi jednoznacznie, 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. Z kolei norma wyrażona w przepisie art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustanawia adresowany do organu stanowiącego nakaz podjęcia uchwały w sprawie absolutorium w określonym terminie i po zapoznaniu się z określonymi informacjami. Zgodnie z treścią tego przepisu 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) opinią 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.

Mając na względzie brzmienie wyżej przywołanych przepisów należy stwierdzić, że postępowanie absolutoryjne jest procesem ściśle powiązaniem z wykonaniem budżetu. Absolutorium jest bowiem udzielane z tytułu wykonania budżetu i jedyną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Instytucja absolutorium, jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, jest „podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. Udzielenie absolutorium oznacza więc aprobatę organu stanowiącego dla działań organu wykonawczego i uznanie, że plan w postaci budżetu uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego został należycie wykonany. Absolutorium dotyczy zatem wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego.” W związku z powyższym w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać między innymi 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 wynikającym z wykonania budżetu, jak kształtuje się odpowiedzialność organu wykonawczego w związku z wykonaniem budżetu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r. syg. akt I GSK 957/21 LEX nr 3331503).

Z materiałów przekazanych Izbie, w szczególności protokołu z przebiegu obrad II sesji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim, odbytej w dniu 29 maja 2024 r. wynika, że w trakcie realizacji pkt 8 porządku obrad Rada Powiatu przystępując do głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu nie odniosła się w żaden sposób do wykonania budżetu Powiatu za 2023 r. (radni na sesji nie wypowiadali się w kwestii wykonania budżetu i absolutorium dla Zarządu Powiatu). Podkreślenia wymaga, że z przedstawionych Izbie dokumentów wynika, iż negatywna ocena wykonania budżetu nie została uzewnętrzniona także na żadnym innym etapie prac Rady Powiatu, realizowanym w ramach obowiązującej procedury absolutoryjnej.

W orzecznictwie Naczelnego Sadu Administracyjnego wielokrotnie podnoszono, że chociaż przepisy nie stawiają wprost wymogu odbycia dyskusji przed głosowaniem w sprawie wniosku o udzielenie (nieudzielenie) absolutorium, ani też nie przewidują obowiązku uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielenia (nieudzielenia) absolutorium, to jednak, co należy podkreślić, konieczne jest, aby motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru - Kolegium RIO i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Sąd wskazał również, że brak uzasadnienia uchwały, przy jednoczesnym braku w aktach sprawy informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ gminy powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności. W ocenie sądu brak uzasadnienia uchwały może prowadzić do stwierdzenia jej nieważności, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób merytorycznych motywów jej podjęcia (por. cytowany już wyrok NSA syg. akt I GSK 957/21 i przytoczone tam orzecznictwo).

Uwzględniając zatem powyższe poglądy sądów administracyjnych, jak również obowiązujące przepisy oraz przenosząc je na grunt rozpoznawanej sprawy związanej z badaniem przedmiotowej uchwały Kolegium zauważa, że nie do zaakceptowania jest, z prawnego punktu widzenia, takie działanie Rady Powiatu, które uniemożliwia ustalenie powodów podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium wobec braku wskazania przyczyn negatywnej oceny wykonania budżetu Powiatu za 2023r.

W konsekwencji Kolegium stwierdza, że Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim podejmując uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2023 rok nie wykazała, jakie przesłankami przesądziły o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu za 2023 rok. Brak wskazania w toku procedury absolutorijnej umotywowanych zarzutów do wykonania budżetu Powiatu za 2023 rok, uzasadniających nieudzielenie absolutorium, implikuje konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały, z powodu naruszenia prawa tj. art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Zastępca Prezesa RIO w Łodzi

Beata Kaczmarek