

Uchwała Nr 20.320.2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 17 września 2020 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr 164/XXIII/2020 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok.

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) oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 164/XXIII/2020 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 13 ust. 1 w związku z art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Powiatowi Otwockiemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

UZASADNIENIE

W dniu 3 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała nr 164/XXIII/2020 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Wraz z badaną uchwałą przekazano dokument pn., cyt.: „wyciąg z projektu *PROTOKOŁU Nr XXIII/20 z sesji Rady Powiatu Otwockiego odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r. w trybie zdalnym*”. Przekazany wyciąg z protokołu zawiera porządek obrad oraz wyniki głosowania.

W dniu 10 września 2020 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej Starosta Powiatu Otwockiego przekazał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie projekt dokumentu (plik) pn., cyt.: „*2020.08.27.PROJEKT PROTOKOŁU Nr XXIII*”, który zawiera, cyt. „*PROTOKÓŁ Nr XXIII/20 z sesji Rady Powiatu Otwockiego odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r. w trybie zdalnym*”.

Z wymienionych wyżej dokumentów wynika, iż procedura absolutoryjna została przewidziana w pkt 4 porządku obrad sesji i obejmowała ppkt 3 oraz 4, a mianowicie rozpatrzenie i podjęcie uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 r.

W toku sesji Starosta Powiatu Otwockiego przedstawił: sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 rok, sprawozdanie finansowe oraz informację o stanie mienia Powiatu Otwockiego wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., przy czym w stosunku do wszystkich ww. dokumentów radni nie zgłaszali pytań ani nie podejmowali dyskusji.

Następnie odczytano uchwałę Nr Wa.212.2020 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Otwockiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok (opinia pozytywna).

Zgodnie z porządkiem obrad Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił opinię Komisji o wykonaniu budżetu Powiatu za 2019 r. W uzupełnieniu do ww. opinii głos zabrał również Wiceprzewodniczący, wskazując na aspekty związane ze zmniejszonym - w stosunku do 2018 r. - finansowaniem ze strony gmin, spowodowanym zakończeniem inwestycji oraz odnosząc się do zwiększonych wpływów z tytułu sprzedaży nieruchomości. Przewodniczący Komisji wniósł o ewentualne pytania lecz radni nie zabrali głosu.

Następnie Przewodniczący Rady Powiatu Otwockiego otworzył dyskusję na temat sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 r., przy czym z przedłożonych ww. dokumentów jednoznacznie wynika, iż radni nie zgłaszali pytań ani nie zabierali głosu w tej sprawie, w związku z czym Przewodniczący zamknął dyskusję i wniósł o przegłosowanie przedstawionego projektu uchwały. W głosowaniu nad uchwałą w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 r. udział wzięło 23 radnych. Za przyjęciem głosowało 9 radnych, a 14 było przeciw.

Zgodnie z pismem Przewodniczącego Rady Powiatu Otwockiego z dnia 15 września 2020 r. znak (SRP.0008.13.2020), cyt.: „ze względu na wynik głosowania została wprowadzona zmiana w treści § 1 na następującą: „Po rozpatrzeniu nie zatwierdza się sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok” (pierwotna treść § 1 projektu uchwały była następująca, cyt.: „Po rozpatrzeniu zatwierdza się sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie

z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok”) oraz nadano numer 164/XXIII/20.

Poddany pod głosowanie projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 r. nie uzyskał wymaganej zwykłej większości głosów ustawowego składu rady. W tym przypadku ustawowa większość wynosiła co najmniej 12 radnych z 23 – osobowego składu. Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny, w ocenie Kolegium Izby uchwała w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 r. nie zapadła.

Postępowanie Rady Powiatu Otwockiego w przedmiocie dalszego procedowania uchwały, polegające na nadaniu ww. uchwale treści przeciwnej oraz oznaczenie kolejnym numerem, jest działaniem, które nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała nie istnieje w sensie prawnym i oznacza *de facto*, iż kwestia zatwierdzenia sprawozdania finansowego nie została rozstrzygnięta. Brak było zatem podstaw prawnych do sporządzenia uchwały, a Rada Powiatu Otwockiego powinna była ograniczyć się do przekazania do organu nadzoru projektu przedmiotowej uchwały wraz z protokołem z sesji oraz stosownym wyjaśnieniem.

Kolegium Izby wskazuje, że podejmując badaną uchwałę, Rada Powiatu Otwockiego istotnie naruszyła art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, ponieważ nie zachowała formalnych reguł podejmowania uchwał; uchwała o treści pozytywnej, zgodnej z treścią przedłożonego projektu nie zapadła.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jedynie odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium – przy czym jest to procedura wyjątkowa, która nie może być stosowana w sposób analogiczny do każdej innej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby, na podstawie analizy przedłożonych dokumentów, Rada Powiatu Otwockiego istotnie naruszyła art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, jak również przepisy art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami uchwały rady powiatu zapadają – co do zasady – zwykłą większością głosów, przy czym na organ stanowiący nałożony został obowiązek rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdań finansowych obejmujących bilans z wykonania budżetu gminy, zbiorczy bilans jednostek budżetowych, zbiorczy rachunek zysków i strat jednostek budżetowych oraz zbiorcze zestawienie zmian w funduszu jednostek budżetowych, a także informacji o stanie mienia.

Zapisy protokołu (projektu) z sesji nie potwierdzają jednak, aby ww. sprawozdania były odczytywane czy prezentowane, a także aby były przedmiotem rozpatrywania na sesji. Kolegium Izby zwraca uwagę, że obowiązek rozpatrzenia sprawozdań polega na ich przeanalizowaniu przez radę w trakcie sesji.

Wymóg rozpatrzenia sprawozdań nie może polegać na przyjęciu domniemania, że radni zapoznali się z materiałami przygotowanymi na sesję absolutoryjną. Rozpatrywaniu sprawozdań powinna towarzyszyć dyskusja, której przedmiotem są kwestie związane z wykonywaniem budżetu. Minimalne wymogi rozpatrzenia sprawozdań to omówienie i umożliwienie radnym zabrania głosu w dyskusji nad tymi sprawozdaniami. Zatwierdzenie zaś sprawozdań oznacza, co najmniej potwierdzenie ich rzetelności i zgodności z prawem.

Podczas dyskusji na sesji radni nie sformułowali zarzutów, co do zgodności z prawem i rzetelności sporządzonego przez organ wykonawczy sprawozdania z wykonania budżetu. Nie wnieśli również uwag i zastrzeżeń do sprawozdań finansowych.

Badając zgodność z prawem badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Powiatu Otwockiego nie spełniła ustawowych wymogów w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdań i podjęła ją z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 w związku z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z podanych przyczyn Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski