

Załącznik

**do uchwały Rady Powiatu Kutnowskiego z dnia 17 października 2018 roku
Nr 321/LVIII/18 w sprawie rozpatrzenia skargi
na działalność Starosty Kutnowskiego**

UZASADNIENIE

W dniu 19 lipca 2018 roku do Rady Powiatu Kutnowskiego wpłynęła skarga złożona przez Pana **Włodzisława Kozłowskiego** na działalność Starosty Kutnowskiego.

Skarżący w skardze podał, iż Starosta Kutnowski nie dopełnił obowiązku, o którym mowa w art. 78 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, gdyż nie przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w terminie 7 dni uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Kutnowskiego.

Przedmiotowa skarga –zgodnie z § 44 Statutu Powiatu Kutnowskiego - została przekazana do Komisji Rewizyjnej.

Komisja Rewizyjna po zapoznaniu się ze skargą, zawnioskowała o podjęcie uchwały o uznanie skargi za bezzasadną.

W dniu 20 czerwca 2018 r. jednym z punktów porządku obrad LV Sesji Rady Powiatu Kutnowskiego była sprawa absolutorium dla Zarządu Powiatu Kutnowskiego za 2017 rok.

Na sesji było wymagane kworum (na 21 radnych, było obecnych 20).

Rada Powiatu Kutnowskiego po zapoznaniu się ze:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kutnowskiego za 2017 rok,
- sprawozdaniem finansowym za 2017 rok,
- uchwałą Nr III/85/2018 roku Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 9 maja 2018 roku,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Kutnowskiego w sprawie absolutorium za 2017 rok,
- informacją o stanie mienia Powiatu Kutnowskiego,

– stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Powiatu Kutnowskiego w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu Kutnowskiego za 2017 rok, przystąpiła do głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Kutnowskiego za 2017 rok, zgodnie z wnioskiem Komisji Rewizyjnej (za udzieleniem absolutorium).

W wyniku głosowania uzyskano następującą liczbę głosów:

- liczba głosów oddanych – 20,
- liczba głosów za udzieleniem absolutorium – 10,
- liczba głosów przeciwnych – 8,
- liczba głosów wstrzymujących się – 2.

Wynik głosowania wskazuje, iż ani za udzieleniem absolutorium, ani przeciw udzieleniu absolutorium nie uzyskano bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady (w przypadku Rady Powiatu Kutnowskiego, takowa minimalna bezwzględna większość głosów ustawowego składu Rady wynosi 11 głosów).

Wobec tego Rada Powiatu Kutnowskiego:

- nie podjęła uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Kutnowskiego za 2017 rok;
- nie przeprowadziła odrębnego głosowania nad uchwałą w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Kutnowskiego absolutorium za 2017 rok (brak takowego wniosku Komisji Rewizyjnej).

Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 roku poz. 995 i 1000):

- *„Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.”* (art. 13 ust. 2);
- *„Uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu.”* (art. 30 ust. 1a).

Wobec tej treści przepisów pojawia się wątpliwość, a mianowicie jaką większością głosów ma następować odrzucanie uchwały o udzieleniu absolutorium,

o którym mowa w w/w art. 13 ust. 2 u.s.p., tj. czy do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium (o którym stanowi art. 13 ust. 2 u.s.p.) potrzebna jest bezwzględna większość głosów (która zgodnie z art. 30 ust. 1a u.s.p. wymagana jest przy podejmowaniu uchwały w sprawie absolutorium), czy też owo odrzucenie może nastąpić zwykłą większością głosów (która jest regułą przy podejmowaniu większości uchwał przez radę)? Podając za dr A. Ostrowską [*Instytucja absolutorium w samorządzie powiatowym – podstawowe problemy interpretacyjne w świetle praktyki i orzecznictwa*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, 3(5)/2017, s. 60] „W kwestii tej w orzecznictwie i literaturze prawno-finansowej wykształciły się dwa stanowiska. Pierwsze, opowiadające się za większością bezwzględną, oraz drugie, opowiadające się za dopuszczaniem przy odrzucaniu również większości zwykłej, skoro ustawodawca nie określił wprost, jaką większością owo odrzucanie ma następować.” (podkr. i pogr. M.J.).

Dr A. Ostrowska (posiłkując się przytoczonym w w/w artykule stanowiskiem doktryny i orzecznictwa) opowiada się za tym pierwszym stanowiskiem, tj. iż do odrzucenia uchwały o udzielenie absolutorium, w rozumieniu art. 13 ust. 2 u.s.p. potrzebna jest bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady (o której mowa w art. 30 ust. 1a u.s.p.). Poniżej podaję argumentację w/w autorki (op.cit., s. 61-63): „Pomimo, że powyższe drugie stanowisko dopuszczające większość zwykłą przy odrzucaniu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium jest z pewnością bardziej praktyczne i służy unikaniu sytuacji „braku absolutoryjnego” (braku rozstrzygnięcia w sprawie absolutorium), to należałoby się jednak przychylić ku pierwszemu z powyższych stanowisk i postulować, aby było ono stosowane w powiatowej praktyce samorządowej. Skoro bowiem art. 30 ust. 1a u.s.p. stanowi, iż „uchwałą w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu”, to wydaje się, iż każde głosowanie nad uchwałą absolutoryjną („uchwałą w sprawie absolutorium”) powinno następować z zastosowaniem bezwzględnej większości głosów. Odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium to przecież akt głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium, a więc powinien być przeprowadzony z zastosowaniem większości bezwzględnej (Podobnie zob.: Cz. Martysz, *Komentarz do art. 28a*, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 499). Jeżeli dodatkowo zostanie uwzględniony fakt istnienia domniemania, iż odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium, to okaże się, że

nieudzielenie absolutorium może nastąpić zwykłą większością głosów (jeśli zostanie dopuszczone powyższe drugie stanowisko). Tego zaś ustawodawca, ustanawiając inną (in concreto – bezwzględną) większość przy podejmowaniu uchwały absolutoryjnej, raczej nie zamierzał dopuścić, tym bardziej, iż udzielenie absolutorium (nawet te oparte na domniemaniu z art. 13 ust. 2 u.s.p.) jest najważniejszym aktem zatwierdzającym wykonanie budżetu przez zarząd powiatu, kończącym całą procedurę budżetową danego roku budżetowego. Umieszczenie omawianego domniemania w art. 13 u.s.p., którego ustęp 1 ustanawia przyjmowanie uchwał przez radę i zarząd powiatu zwykłą większością głosów (chyba że przepisy stanowią inaczej), nie oznacza wcale, że z powodu tego umiejscowienia odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium również może następować zwykłą większością głosów. Przy ustalaniu większości głosów w akcie głosowania nad absolutorium należy bowiem stosować przepis szczególny, który dla „uchwał w sprawie absolutorium” wymaga większości bezwzględnej (art. 30 ust. 1a u.s.p.). Ponadto, na większość bezwzględną przy odrzucaniu uchwały w sprawie absolutorium wskazuje ogólna identyfikacja instytucji odrzucenia stosowana przez ustawodawcę w innych sytuacjach legislacyjnych. Przykładem jest odrzucenie weta Prezydenta RP do ustawy przyjętej przez sejm. Zgodnie z art. 122 ust. 5 Konstytucji RP odrzucenie prezydenckiego weta może nastąpić większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a więc większością kwalifikowaną. Odrzucenie danego aktu zazwyczaj albo ma określoną przez ustawodawcę ustaloną większość szczególną (bezwzględną lub kwalifikowaną), albo powinno się do niego stosować co najmniej większość wymaganą dla przyjęcia odrzucanego aktu, a w przypadku uchwały absolutoryjnej jest to większość bezwzględna. Ponadto, akceptując drugie z powyższych stanowisk, trudno byłoby pogodzić się z faktem, iż udzielenie absolutorium musi następować bezwzględną większością głosów, zaś nieudzielenie absolutorium może nastąpić zwykłą większością głosów, a tak właśnie byłoby przy zastosowaniu domniemania z art. 13 ust. 2 u.s.p.” (podkr. i pogr. M.J.).

Podzielając stanowisko dr A. Ostrowskiej (oparte na piśmiennictwie i orzecznictwie przytoczonym przez w/w autorkę), tj. iż do odrzucenia uchwały o udzieleniu absolutorium (o którym stanowi art. 13 ust. 2 u.s.p.) potrzebna jest bezwzględna większość głosów (która zgodnie z art. 30 ust. 1a u.s.p. wymagana jest przy podejmowaniu uchwały w sprawie absolutorium), a także wynik głosowania

w przedmiotowej sprawie należałoby uznać, iż Rada Powiatu Kutnowskiego, ani nie podjęła uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Kutnowskiego absolutorium za 2017 rok, ani też nie wystąpił skutek, o którym mowa w art. 13 ust. 2 u.s.p. (brak uchwały w sprawie nie udzielenia absolutorium, a tym samym brak konsekwencji, o których mowa w art. 30 ust. 1 i 3 u.s.p.).

Z kolei w przypadku, gdyby podzielić drugi wariant, tj. iż odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, dla skutków określonych w art. 13 ust. 2 u.s.p. może nastąpić także zwykłą większością głosów, to należałoby uznać, iż Rada Powiatu Kutnowskiego nie podjęła uchwały o udzieleniu absolutorium, co byłoby równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Nastąpiłoby to bez odrębnego głosowania, gdyż ta „równoznaczność” powodowałaby konsekwencje z mocy samego prawa.

W tym wariancie przyjęta z mocy prawa uchwała o nieudzieleniu zarządowi absolutorium mogłaby zostać potwierdzona w formie aktu, jednakże w przypadku braku takowego formalnego potwierdzenia i tak mielibyśmy do czynienia z uchwałą o nieudzieleniu zarządowi absolutorium, której stwierdzeniem byłby wynik głosowania (odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium) odzwierciedlony w protokole z sesji rady i która to uchwała podlegałaby nadzorowi ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej (zob. dr A.Ostrowska: *op.cit.*, s. 64; takie też stanowisko zajęło w uchwale nr 56/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2016 r., <https://bip.wroclaw.rio.gov.pl/dokumenty/uchwaly/2016/0561619052.pdf>).

Wyjaśnienia o powyższej treści (zgodnie ze stanowiskiem radcy prawnego) do Regionalnej Izby Obrachunkowej złożył Przewodniczący Rady Powiatu Kutnowskiego. Dodatkowo wyjaśnił, iż nie wypowiadając się w zakresie skutków głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Kutnowskiego, należy podnieść, iż gdyby nawet przyjąć, iż ma tutaj zastosowanie art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym to:

- zgodnie z w/w przepisem „*Odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.*”;

- w/w przepis wprowadza skutek z mocy prawa i nie daje absolutnie podstawy do sporządzenia uchwały (nic nie mówi, iż Przewodniczący Rady Powiatu ma kompetencję/obowiązek do sporządzenia w tym wypadku uchwały /przyjętej z mocy prawa i znajdującej odzwierciedlenie w zapisie w protokole z sesji Rady/) i wykreowania jej treści.

Przewodniczący w pisemnych wyjaśnieniach do Regionalnej Izby Obrachunkowej podał także, iż w przypadku art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, przyjęcie uchwały następuje z mocy prawa. Nie ustala jej treści, ani nie głosuje nad nią Rada, jest ona następstwem i skutkiem wynikającym z prawa – art. 13 ust. 2 u.s.p., tym samym nie ma nawet możliwości technicznych by Rada ustalała treść takowej uchwały jako odrębnego dokumentu (kto miałby ją ustalać? Zakładając nawet, że przewodniczący ustala treść takowej uchwały /brak takowych kompetencji/, to co by było, jakby radni protestowali przeciwko tej treści /przecież jej treść nie byłaby głosowana, gdyż uchwała taka nie podlega głosowaniu, podjęciu, lecz jest przyjęta z mocy prawa/?). Wyrazem takowej uchwały (przyjętej z mocy prawa) jest wynik głosowania (odrzućcie uchwały w sprawie udzielenia zarządowi absolutorium) odzwierciedlony w protokole z sesji rady i takowa uchwała podlega nadzorowi ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (zob np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2008 r., III SA/Wr 459/08 - w sprawie tej Sąd /a uprzednio Regionalna Izba Obrachunkowa/ uznał, iż mamy do czynienia z uchwałą o nieudzieleniu absolutorium pomimo, iż brak było wyodrębnionego takowego dokumentu, a jedynie był protokół z sesji, z którego wynikało, iż nie podjęto uchwały za udzieleniem absolutorium; oczywiście tę uchwałę /wyraz głosowania w protokole/ badało i organ nadzoru i Sąd). Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi dysponując protokołem z sesji z dnia 20 czerwca 2018 r. jest władna do podejmowania działań (czego wyrazem jest choćby w/w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2008 r., III SA/Wr 459/08), tj. dokonaniem oceny, wyrażeniem opinii. W przypadku tej ewentualnej specyficznej uchwały, przyjętej z woli nie Rady (Rada nie podejmuje uchwały, by móc kreować ją w odrębnym dokumencie), a z woli prawodawcy (zapis w protokole) absolutnie nie mam kompetencji do kreowania treści uchwały (Przewodniczący Rady

nie sporządza wykreowanych z mocy prawa uchwał w odrębnym dokumencie; nie można mówić o domniemanych kompetencjach).

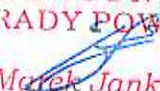
Tym samym stwierdzić należy, iż nie został sporządzony odrębny dokument – uchwały o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Kutnowskiego.

Z kolei Komisja Rewizyjna ustaliła, iż o takowy odrębny dokument występował do Przewodniczącego Rady Starosta Kutnowski, jak i Regionalna Izba Obrachunkowa. Z kolei Przewodniczący z przyczyn opisanych wyżej nie sporządził odrębnego dokumentu-uchwały.

Komisja Rewizyjna ustaliła także, iż po przyjęciu przez Radę Powiatu Kutnowskiego protokołu z sesji z dnia 20 czerwca 2018 r. (w którym zawarty był akt głosowania ze wszelkimi opisanymi wyżej skutkami w sprawie dotyczącej udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Kutnowskiego), został on przekazany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie nie przekraczającym 7 dni od dnia przyjęcia protokołu.

W tym stanie faktycznym i prawnym, brak jest podstaw do uznania skargi za uzasadnioną.

W myśl art. 239 § 1 k.p.a. w zw. z art. 238 § 1 k.p.a. skarżącą należy pouczyć, iż, cyt.: *„W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego”.*

PRZEWODNICZĄCY
RADY POWIATU

Marek Jankowski