

**Uchwała nr 53/2009**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 27 maja 2009 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXV/174/2009 Rady**  
**Powiatu w Oławie z 29 kwietnia 2009 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu**  
**Powiatu w Oławie za 2008 rok**

*Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz.577 ze zm.) oraz art.79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1592 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:*

**§ 1.**

Stwierdza się nieważność uchwały nr XXXV/174/2009 Rady Powiatu w Oławie z dnia 29 kwietnia 2009 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Oławie za 2008 r. z powodu naruszenia art. 16 ust. 3 i art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 199 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała nr XXXV/174/2009 Rady Powiatu w Oławie z dnia 29 kwietnia 2009 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Oławie za 2008 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 5 maja 2009 roku. Wraz z uchwałą przekazano informację dotyczącą wyników głosowania na sesji Rady Powiatu z dnia 29 kwietnia 2009 roku dotyczącą rozpatrzenia sprawozdania i podjęcia uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2008 r.

Na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przy badaniu w trybie nadzoru przekazanej uchwały nr XXXV/174/2009 Rady Powiatu w Oławie z dnia 29 kwietnia 2009 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Oławie za 2008 rok Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu wniosła o przekazanie kopii protokołu sesji z 29 kwietnia 2009 r. w części dotyczącej rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2008 r. i nieudzielenia absolutorium z tego tytułu.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami: opinią Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Oławie z dnia 10 kwietnia 2009 r. w sprawie wykonania budżetu za rok 2008, uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/67/09 z dnia 15 kwietnia 2009 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej oraz protokołem nr XXXV/09 z obrad Rady Powiatu w Oławie na sesji odbytej w dniu 29 kwietnia 2009 r.

Z przedstawionych dokumentów wynika, że przedmiotem głosowania był wniosek o udzielenie absolutorium przedstawiony przez przewodniczącego Rady - zamiast wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Oławie. Zatem Rada Powiatu uchybiła procedurze określonej w treści art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym poprzez zaniechanie głosowania nad przedstawionym jej wnioskiem Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie Zarządowi absolutorium.

Tylko komisja rewizyjna jest uprawniona do formułowania wniosku w sprawie absolutorium dla Zarządu, po uprzednim zaopiniowaniu przebiegu wykonania budżetu i w związku z tym tylko wniosek tej komisji powinien być głosowany.

W świetle powyższego, niedopuszczalna była modyfikacja wniosku Komisji Rewizyjnej przez przewodniczącego Rady i poddanie pod głosowanie wniosku w sprawie udzielenia absolutorium zamiast wniosku o nieudzielenie Zarządowi absolutorium.

Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające i zgromadzone w sprawie dokumenty wykazały, że Rada Powiatu nie głosowała nad wnioskiem w sprawie absolutorium zgłoszonym przez jej własną Komisję Rewizyjną, lecz nad odmiennym wnioskiem zgłoszonym przez Przewodniczącego Rady.

Takie postępowanie stanowi istotne naruszenie przepisów proceduralnych i ustrojowych, jakimi są postanowienia ustawy o samorządzie powiatowym, a dotyczące uprawnień jednostki kontrolnej rady powiatu, jaką jest komisja rewizyjna rady powiatu.

Badając uchwałę absolutorijną podjętą przez Radę Powiatu w Oławie, Kolegium stwierdza również, iż Rada nie dokonała oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu mającej na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym budżetem, jaki jest stan planowania dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet.

Analiza protokołu posiedzenia Rady w dniu 29 kwietnia prowadzi do stwierdzenia, że Rada poza pojedynczymi głosami nie zajęła się sprawami, którymi przy absolutorium nakazują zająć się przepisy prawa.

Dyskusję zdominowały sprawy związane przykładowo z następującymi zagadnieniami:

1\ pracą Komisji Rewizyjnej: „(...)Słuchając tego oświadczenia, muszę dla pewnej jasności co do pracy Komisji Rewizyjnej złożyć stosowne oświadczenie. To oświadczenie koleżanki radnej M. Sz. - to jest jej jedyny wkład pracy w sporządzenie i przygotowanie opinii” (...)”Niestety pracuję w godzinach do południa i popołudniu, byłam cały czas w kontakcie z Panią Przewodniczącą i terminy były ustalane telefonicznie. Nie mam satysfakcji, może tak powiem, z wkładu pracy do przygotowania tej opinii, ale też nie odmówiłam w żadnym momencie(...)” - str. 4 protokołu;

2\ współpracą Zarządu z Radą: „Zwracamy jednocześnie uwagę na następujące problemy, które musimy uwzględnić przy ostatecznej ocenie pracy Starosty i Zarządu, a mianowicie: rozpad koalicji w Radzie Powiatu ze względu na stanowisko Pana Starosty w sprawie m.in. zmiany wicestarosty, brak stabilności we współpracy Rady Powiatu z Zarządem, chociażby brak możliwości powołania Zarządu w pełnym składzie z nowym wicestarostą (...)” - str. 5 protokołu;

3\spotkań przedstawicieli poszczególnych klubów radnych (w tym w mieszkaniach prywatnych), na których zajmowano się sprawą powołania nowego członka Zarządu i odwołania Starosty - str. 7 protokołu:

„(...)Natomiast jak chce Pani wchodzić tak do kuchni dalej, to ja sobie przypominam zebranie w Pani domu, kiedy mieliśmy wybierać piątego członka Zarządu, gdzie pani wniosowała o odwołanie Pana Starosty, mam tu świadków na tej sali, a o tym nie mówiliśmy jeszcze nikomu, nawet Panu Staroście. Więc nie szukajmy takich przyczynek bo ja tutaj znajdę bardzo dużo” (...)

„(..) ale to co usłyszałem od Pani Ewy wybiło mnie z równowagi, bo nie wiedziałem, że jestem nagrywany, ale widocznie takie życie smutne jest strasznie.”(...)

4\ polityki kadrowej w Starostwie – str. 6 protokołu:

„ „Nieuzasadnione decyzje personalne, skutkujące zwalnianiem z funkcji kierowniczych w Starostwie osób z wieloletnim doświadczeniem (...) brak dobrej woli i umiejętności zawierania kompromisów, a także porozumiewania w kluczowych kwestiach dotyczących funkcjonowania Rady Powiatu”

5\ przynależności do partii politycznych – str. 6 i 7 protokołu:

„(...) w świetle oświadczenia PiS chciałem zapytać:

–Przedstawicielem jakiego ugrupowania jest Pan?

-- Jak długo pracuje Pan jako członek Zarządu Powiatu?

–Czy kiedykolwiek Pan jakąś dezaprobatę wykazywał w stosunku do pewnych projektów i zadań? Jeśli tak, to jak Pan to uzewnętrzniał?”

(...) „Z jakiego ugrupowania politycznego jest Pan przedstawicielem”

Wskazuje się, iż instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy (wójta czy też zarządy: powiatu, województwa) i jest wyrazem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Nie może być efektem niezadowolenia Rady z całokształtu działalności zarządu, ale musi ściśle odnosić się do wykonania budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Dla oceny pracy organu wykonawczego poza wykonaniem budżetu, ustawy samorządowe przewidują inne procedury.

W wyroku z 14 stycznia 2002 r. (sygn. I SA/Po 1606/01) NSA stwierdził „Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592) oraz art. 136 ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.)”[obecnie art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r o finansach publicznych].

Podobnie wypowiadały się Sady we wcześniejszych wyrokach, przykładowo: w wyroku z 10 czerwca 1998 r. (sygn. I SA/Po 624/98) NSA stwierdził „Nieudzielenie absolutorium zarządowi miasta z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu miasta stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 55 ust. 5 ustawy Prawo budżetowe.” W uzasadnieniu do tego wyroku NSA podkreślił, że „ocena działalności organu wykonawczego w sferze budżetowej przez organ przedstawicielski ma na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków za okres roku budżetowego był zgodny z uchwalonym budżetem . W procesie udzielania absolutorium mamy zatem uzyskać odpowiedź na pytanie, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet.” Identycznie wypowiedział się NSA w tezie orzeczenia z 29X 1998 r. sygn. akt I S.A./Po 1522/98 „W procesie udzielania absolutorium powinno się uzyskać odpowiedź na następujące pytania: jak wygląda stan planowanych przez radę dochodów i wydatków budżetowych do ich realizacji przez zarząd gminy; jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym; czy winą za ewentualne rozbieżności można obciążyć zarząd gminy (organ wykonujący budżet)”. Nadto w orzeczeniu z 3.XII.1999 r., sygn. akt II S.A. 2006/99 (publ. ONSA 2001r. z. 1,poz.23) Sąd sformułował aprobowaną tezę, że „(...) Rada gminy ma nie tylko prawo, ale i obowiązek podjąć w sposób prawidłowy uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu. Załatwienie tego rodzaju sprawy należy, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy”.

Proces absolutoryjny jest bardzo sformalizowany i składa się z kilku etapów, które muszą przebiegać w ściśle ustalonej kolejności. Obowiązujące przepisy wyznaczają szczególną rolę w tych etapach nie tylko radzie (sejmikowi), ale również komisji rewizyjnej.

Przedmiotem głosowania w sprawie absolutorium jest prawidłowo sformułowany wniosek komisji rewizyjnej rady (sejmiku) o udzielenie bądź o nieudzielenie absolutorium (identycznie wypowiedział się Sąd Administracyjny w wyroku z 20 stycznia 2005 r. w sprawie sygn. I SA/Po 856/04 .

W świetle art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi z tego tytułu. Z przepisu art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że przed podjęciem aktu absolutoryjnego rada powiatu zobowiązana jest do rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu.

Zgodnie zaś z art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, wykonanie budżetu podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną rady, która jest zobowiązana przedłożyć jej wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Oławie wyraziła negatywną opinię o wykonaniu budżetu za 2008 rok i wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium. Wniosek ten został negatywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Oławie 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 dnia jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

*/-/ dr Bogdan Cybulski*