

Uchwała Nr 66/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 5 sierpnia 2009 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVII/192/2009
Rady Powiatu w Oławie z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie stanowienia
o kierunkach działań Zarządu Powiatu w Oławie

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm., dalej - usp), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały nr XXXVII/192/2009 Rady Powiatu w Oławie z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie stanowienia o kierunkach działań Zarządu Powiatu w Oławie z powodu istotnego naruszenia art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 179 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm., dalej – ufp) oraz podjęcia bez podstawy prawnej.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXVII/192/2009 Rady Powiatu w Oławie z dnia 24 czerwca 2009 r. w sprawie stanowienia o kierunkach działań Zarządu Powiatu w Oławie wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 13 lipca 2009 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że przywołany w podstawie prawnej badanej uchwały przepis art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym nie stanowi ustawowego upoważnienia do jej podjęcia. Ze wskazanego przepisu wynika, że do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej. Stanowienie o kierunkach działania zarządu oznacza generalnie władcze (wiążące dla zarządu) określanie celów i zadań zarządu, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. Może ono przybierać formy aktów tzw. kierownictwa wewnętrznego (wytycznych) albo udzielania zarządowi zaleceń i wskazówek w konkretnych sprawach. Może też, oprócz form par excellence imperatywnych, polegać na upoważnieniu zarządu do podejmowania określonych działań lub wyrażaniu na nie zgody bądź przyzwolenia. Stanowienie, o którym mowa, nie może wkraczać w zakres kompetencji przysługujących zarządowi powiatu z mocy ustawy.

Badana uchwała pomimo tytułu (w sprawie stanowienia o kierunkach działań) i podstawy prawnej (art. 12 pkt 4 usp) nie określa kierunków działania zarządu. Z treści § 1 wynika, że Rada Powiatu przedmiotową uchwałą zobowiązała Zarząd Powiatu w Oławie do przygotowania w terminie do 31 lipca 2009 r. zmiany budżetu Powiatu Oławskiego na 2009 rok w zakresie zabezpieczenia środków na przebudowę drogi powiatowej nr 1574 D Oława – Jaczkowice i tym samym wkracza w wyłączną kompetencję Zarządu Powiatu do inicjowania zmian w budżecie, co regulują postanowienia art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 179 ustawy o finansach publicznych.

Opracowywanie i przedstawianie do uchwalenia projektu budżetu powiatu (przygotowanie projektu uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami), a także inicjatywa w sprawie zmian tego budżetu (uchwały budżetowej) należą do wyłącznej

kompetencji zarządu jednostki samorządu terytorialnego (art. 55 ust. 1 usp, art. 179 ufp). Wobec takiego uregulowania rada nie tylko nie posiada żadnych kompetencji dotyczących opracowania projektu uchwały budżetowej, ale także nie może zobowiązać zarządu do przygotowania projektu uchwały zmieniającej budżet (wystąpić z inicjatywą zmiany budżetu). Rada powiatu nie może oddziaływać na organ wykonawczy wiążąco, ograniczając jego kompetencje ustawowe w przedmiotowym zakresie – poprzez wydawanie zaleceń (ustalanie kierunków działań). Zastrzeżenie wyłącznej kompetencji organu wykonawczego oznacza, że w wykonywaniu swojego zadania zarząd powiatu jest samodzielny i nie podlega wpływom innych organów.

Również przepis art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym przyznaje zarządowi powiatu wyłączne prawo zgłoszenia propozycji zmian w budżecie powiatu.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest pozbawiony wpływu na kształt budżetu. To rada powiatu uchwała budżet, zaś dyskusje w komisjach rady nad projektem przedłożonym przez zarząd powiatu mają na celu przyjęcie takiego budżetu, który uwzględni w stopniu optymalnym potrzeby całej wspólnoty. Uchwalony budżet (lub jego zmiana) może różnić się od projektu przygotowanego przez zarząd powiatu. Zmiany wprowadzone przez radę nie mogą jednak, bez zgody organu wykonawczego, spowodować zwiększenia deficytu jednostki. Wyłączna kompetencja organu wykonawczego w przygotowaniu projektu budżetu nie oznacza całkowitej dowolności w kształtowaniu jego treści. Normy prawne określają bowiem rodzaje zadań, które muszą być ujęte w projekcie, źródła dochodów pozostające do dyspozycji danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również zakres szczegółowości projektu budżetu oraz terminy jego sporządzania. Ponadto w podjętych uchwałach organu stanowiącego (należących do wyłącznej jego kompetencji) organ ten określa m.in. kierunki działania zarządu i wieloletnie programy inwestycyjne. Treść tych uchwał ma istotny wpływ na kształt budżetów kolejnych lat przygotowywanych przez organ wykonawczy.

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

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



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski