

Uchwała nr 48/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 lipca 2012 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIV/108/12 Rady Powiatu w Jaworze
z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Jaworze
za rok 2011

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. 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, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr XXIV/108/12 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Jaworze za rok 2011, z powodu naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) — zwanej dalej „usp” — oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) — zwanej dalej „ufp”.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXIV/108/12 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Jaworze za rok 2011 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Zespołu w Legnicy, w dniu 21 czerwca 2012 roku. Wraz z uchwałą przekazano m.in:

- wyciąg z protokołu nr XXIV/12 sesji Rady Powiatu w Jaworze z dnia 14 czerwca 2012 r. w części dotyczącej rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu oraz głosowania nad absolutorium dla Zarządu,
- projekty uchwał w sprawie rozpatrzenia rocznego sprawozdania finansowego za 2011 rok i sprawozdania Zarządu Powiatu z wykonania budżetu za 2011 rok oraz w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Jaworze za rok 2011.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje, że proces absolutoryjny jest 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, ale również komisji rewizyjnej. W świetle art. 12 pkt 6 usp, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi z tego tytułu. Z przepisu art. 271 ufp wynika, że przed podjęciem aktu absolutorijnego, rada powiatu zobowiązana jest między innymi do rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu. Zgodnie zaś z art. 16 ust. 3 usp, wykonanie budżetu podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną rady, która jest zobowiązana przedłożyć jej wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu w Jaworze, Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Jaworze z dnia 14 maja 2012 r. o wykonaniu budżetu za 2011 rok,

- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Jaworze w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu,
- uchwałą nr II/146/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej,
- protokołem nr XXIV/12 z obrad Rady Powiatu w Jaworze z dnia 14 czerwca 2012 roku.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Jaworze wyraziła negatywną opinię o wykonaniu budżetu za 2011 rok i wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium.

Z uzasadnienia do wniosku wynika, że Komisja oceniła wykonanie finansowe budżetu, zadłużenie powiatu oraz sytuację ogólną powiatu i jednostek podległych, nie wnosząc zastrzeżeń. Podstawę sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu stanowiły natomiast następujące zarzuty:

1. Nienależyte dopilnowanie przez Zarząd Powiatu przebudowy i modernizacji Bazy Noclegowej przy ul. Starojaworskiej 7, co może podwyższyć koszty zadania, czas oddania obiektu do użytku i tym samym uszczuplić budżet. Komisja zarzuciła Zarządowi niedopilnowanie wykonawcy, co — jej zdaniem — wskazuje na poważne zaniedbania w tej materii.
2. Obniżenie środków na funkcjonowanie Powiatowego Urzędu Pracy w Jaworze, co spowodowało zwolnienia pracownicze w Urzędzie, zwiększenie bezrobocia w mieście i powiecie oraz obniżenie jakości usług świadczonych dla poszukujących pracy.
3. Prowadzenie nieprzemysłanej polityki wobec Domu Pomocy Społecznej w Jaworze. Uszczuplenie środków na jego funkcjonowanie oraz utrzymanie na zbyt niskim poziomie stawek utrzymania pensjonariuszy negatywnie odbiło się na budżecie placówki.
4. Zaniedbania w zakresie wypłacania nauczycielom należności za godziny doraźnych zastępstw przez Dyрекcję Szkoły, co w konsekwencji naraziło budżet na konieczność ich wypłaty. Ponadto Komisja podniosła, że istnieje realne niebezpieczeństwo zamknięcia placówki, co spowoduje zmniejszenie subwencji oświatowej.
5. Nieznalezienie oferentów na kupno nieruchomości w Słupie i Sadach Dolnych.
6. Niewygoszpodarowanie przez długi okres środków na uruchomienie sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ulic Poniatowskiego i Rapackiego oraz na funkcjonowanie sygnalizacji na skrzyżowaniu ulic Kolejowej – Legnickiej – Wrocławskiej – Rapackiego.

Opiniując wniosek Komisji Rewizyjnej, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej rozpatrzył powyższe zarzuty i stwierdził, że niektóre z nich nie mają bezpośredniego związku z wykonaniem budżetu za 2011 rok, natomiast za inne nie może ponosić odpowiedzialności Zarząd Powiatu.

Odnosnie zarzutu wymienionego w punkcie 1 Skład Orzekający stwierdził, że wyjaśnienie dotyczące braku realizacji zadania w wyznaczonym terminie przedstawione zostało przez Zarząd Powiatu w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2011 rok (s. 35). Wynika z niego, że opóźnienie to nie wystąpiło z winy Zarządu, lecz wykonawcy, który odstąpił od umowy. Ewentualne natomiast podwyższenie kosztów realizacji zadania, jeśli nastąpi, nie będzie miało związku z budżetem roku 2011.

Badając zarzut obniżenia środków na funkcjonowanie Powiatowego Urzędu Pracy w Jaworze oraz Domu Pomocy Społecznej w Jaworze (punkty 2 i 3) Skład Orzekający wskazał, że określenie wysokości wydatków na realizację zadań w poszczególnych jednostkach organizacyjnych powiatu

należy do wyłącznej kompetencji Rady Powiatu. Ze sprawozdań złożonych Izbie wynikało, że zaplanowane przez Radę Powiatu środki na realizację zadań tych jednostek wykorzystane zostały w całości. Zgodnie z art. 257 pkt 1 ufp Zarząd Powiatu mógł jedynie dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu polegających na zmianach dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych. Zmniejszenie kwot planowanych wydatków przez Zarząd mogło zatem nastąpić jedynie w sytuacji obniżenia kwot dotacji otrzymanych na realizowane przez te jednostki zadania.

Ustosunkowując się do zarzutu wymienionego w punkcie 4 Skład Orzekający uznał go za bezprzedmiotowy, gdyż odpowiedzialność za nieterminową wypłatę nauczycielom należności za godziny doraźnych zastępstw ponosił Dyrektor Szkoły, a nie Zarząd Powiatu. Ewentualna decyzja o likwidacji tej placówki ze względów ekonomicznych zostanie natomiast podjęta przez Radę Powiatu, a nie Zarząd. Ponadto decyzja taka spowodowałaby zmniejszenie nie tylko dochodów (z tytułu subwencji oświatowej), ale również wydatków budżetu (związanych z funkcjonowaniem tej placówki).

Za bezzasadny uznano również zarzut braku wpływów ze sprzedaży nieruchomości w Słupie i Sadach Dolnych (pkt 5), ponieważ Zarząd Powiatu nie miał i nie ma wpływu na zainteresowanie podmiotów zewnętrznych zakupem majątku powiatu.

Natomiast w odniesieniu do zarzutu dotyczącego długiego okresu, w którym Zarząd nie był w stanie wygospodarować środków na uruchomienie sygnalizacji świetlnej (pkt 6), Skład Orzekający zauważył, że uchwalając budżet Rada Powiatu nie określa terminów realizacji poszczególnych zadań, a ze sprawozdania wynika, że zadanie zostało wykonane.

Z protokołu sesji Rady Powiatu w Jaworze z 14 czerwca 2012 r. wynika, że uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium podjęto 10 głosami za nieudzieleniem przy 7 głosach przeciw udzieleniu absolutorium. W obradach wzięło udział 17 radnych (przy ustawowym składzie 17 radnych).

Badając uchwałę absolutoryjną podjętą przez Radę Powiatu w Jaworze, Kolegium stwierdziło, że Rada Powiatu 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, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym i uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet.

Analiza protokołu posiedzenia Rady w dniu 14 czerwca 2012 r. pozwala stwierdzić, że Rada nie zajęła się sprawami, którymi przy absolutorium nakazują zająć się przepisy prawa. Podtrzymała postawione Zarządowi przez Komisję Rewizyjną we wniosku o nieudzielenie absolutorium zarzuty, a ponadto w dyskusji podniesiono następujące sprawy:

- konflikt w Domu Pomocy Społecznej w Jaworze i niezadowolenie zatrudnionych tam pracowników,
- konflikt pomiędzy nauczycielami a dyrektorem Zespołu Szkół Agrobiznesu.

Kolegium wskazuje, że instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy 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 jednostki samorządu terytorialnego. Dla oceny pracy organu wykonawczego poza wykonaniem budżetu ustawy samorządowe przewidują inne procedury.

W wyroku z dnia 14 stycznia 2002 r. (sygn. akt I SA/Po 1606/01) Naczelny Sąd Administracyjny 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. 271 ust. 1 ufp.

Podobnie wypowiadały się Sądy we wcześniejszych wyrokach, przykładowo w wyroku z dnia 10 czerwca 1998 r. (sygn. akt 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 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 dnia 29 października 1998 r. sygn. akt I SA/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)”.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Jaworze 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.

Zastępca Przewodniczącej Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Grażyna Kulikowska