

Uchwała nr 79/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 lipca 2013 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr V/37/13 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 595), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr V/37/13 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok — wobec braku przesłanek merytorycznych uzasadniających nieudzielenie absolutorium, co narusza art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 595).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr V/37/13 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Wałbrzychu — 3 lipca 2013 roku.

Oceniając zgodność z prawem badanej uchwały Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/81/2013 z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok,
- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 5 czerwca 2013 r. o wykonaniu budżetu Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/109/2013 z dnia 7 czerwca 2013 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok,
- wyciągiem z protokołu nr V/13 z sesji Rady Powiatu Wałbrzyskiego, która odbyła się dnia 26 czerwca 2013 r.,
- uchwałą nr V/36/13 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok.

Na podstawie powyższych dokumentów Kolegium ustaliło, co następuje:

Z wyciągu z protokołu nr V/13 z sesji Rady Powiatu Wałbrzyskiego, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2013 r., wynika, że głosowanie nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu zostało poprzedzone podjęciem uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Powiatu wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok. W tej części sesji szczegółowo omówiono sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za 2012 rok, pozytywną opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu, a także sprawozdanie finansowe Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok wraz z opinią biegłego rewidenta oraz informację o stanie mienia. Przedstawiono również opinie komisji stałych

Rady Powiatu dotyczących wykonania budżetu — wszystkie pozytywne. W kolejnym punkcie sesji przedstawiono pozytywną opinię Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu oraz wnioski Komisji o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu wraz z pozytywną opinią Składu Orzekającego RIO o wniosku. W otwartej przez Przewodniczącego Rady dyskusji głos zabrał jeden radny, który zwrócił uwagę na nieodpowiednie gospodarowanie przez poprzedni Zarząd Powiatu środkami przekazywanymi na realizację inwestycji drogowych, bez podania szczegółowych przykładów. Jego zdaniem naruszone zostały procedury, na przykład: „nie zostały zawarte umowy częściowe, a usługi na oczyszczanie dróg zostały przeprowadzone w sposób bezumowny”. Zarzucił również brak przejrzystości w stosowanych procedurach oraz nienależyte prowadzenie kontroli zarządczej. Wniósł także zastrzeżenia do obiegu dokumentów, podkreślając, że „taki sposób zarządzania samorządem i gospodarowaniem środkami publicznymi nie powinien mieć miejsca”. Do wypowiedzi radnego odniósł się Wicestarosta Powiatu, wskazując m.in., że działania w trakcie akcji zimowej „były prowadzone na bieżąco, a jedyne uwagi można skierować do sposobu koordynacji w tym zakresie”. Podkreślił, że „pozytywna opinia wydana przez Regionalną Izbę Obrachunkową o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok oraz opinia do wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego za 2012 rok była wyznacznikiem prawidłowo prowadzonej polityki działań finansowych”.

Na tym dyskusję w tym punkcie sesji zakończono, a Przewodniczący Rady Powiatu poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok. Z obecnych na sesji w trakcie głosowania 16 radnych, za uchwałą głosowało 8 radnych, 1 był przeciw, natomiast 7 radnych wstrzymało się od głosu. Ustawowy skład Rady Powiatu Wałbrzyskiego wynosi 17 radnych, wobec czego bezwzględna większość niezbędna do podjęcia uchwały w sprawie absolutorium wynosi 9 głosów. Wobec powyższego, uwzględniając regulację zawartą w art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 595), zwanej dalej „u.s.p.”, stanowiącą, iż „odrzućcie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium”, w treści § 1 uchwały zawarto zapis o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu za rok 2012.

Kolegium Izby uznało, że brak było przesłanek merytorycznych uzasadniających podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, dokonując oceny wykonania budżetu, powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95, LEX nr 79742, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, niepubl.). Natomiast nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 u.s.p. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2002 r. sygn. akt I SA/Po 1606/01, LEX nr 79796). Absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady powiatu nad działalnością organu wykonującego uchwalony wcześniej budżet. W związku z tym należy ściśle przestrzegać określonego trybu postępowania w sprawie absolutorium oraz badać, czy uchwała rady powiatu, zatwierdzająca przede wszystkim granice liczbowe wydatków, została w sposób prawidłowy wykonana przez organ wykonawczy (zarząd). W procesie rozważania, czy należy udzielić, czy nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu, konieczne jest zatem ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Badaniu nadzorcemu w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 76 u.s.p. podlega nie tylko tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta, ale także przesłanki materialnoprawne jej uchwalenia. Badając uchwałę absolutorijną podjętą przez Radę Powiatu Wałbrzyskiego, Kolegium stwierdziło, iż przedmiotowa uchwała została podjęta w trybie właściwym dla uchwały absolutorijnej. Rada nie wskazała jednak żadnej przesłanki mogącej skutkować negatywną oceną działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu w roku poprzednim. Z przedłożonych materiałów oraz protokołu sesji absolutorijnej wynika, iż ani Komisja Rewizyjna, ani Rada Powiatu nie wniosły żadnych zastrzeżeń co do rzetelności sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu za 2012 rok. Wszystkie sformułowane opinie o tym sprawozdaniu były pozytywne. Jedyny głos krytyczny w dyskusji również nie odnosił się do oceny, 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, a dotyczył w istocie spraw organizacyjnych. Nie przedstawiono zatem żadnych argumentów, które świadczyłyby o negatywnej ocenie wykonania budżetu lub istotnych zadań, co mogłoby ewentualnie przemawiać za pominięciem w trakcie głosowania nad absolutorium pozytywnych opinii Komisji Rewizyjnej i stałych komisji Rady oraz Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Kolegium podkreśla, że zgodnie z art. 12 pkt 6 u.s.p. uchwała w sprawie absolutorium jest podejmowana wyłącznie w wyniku rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu i polega na udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium z tego tytułu. Podjęcie decyzji w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z innych powodów niż wynikające z wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa.

Ocena Zarządu Powiatu w innych aspektach jego działalności, niezwiązana z wykonywaniem budżetu, powinna odbywać się poza procedurą absolutorijną, w trybie art. 31 ust. 1 i 2 u.s.p.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Wałbrzyskiego 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 daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus