

Uchwała nr 46/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 czerwca 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr XVII/30/2016
z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego
absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr XVII/30/2016 z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok — wobec naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Wałbrzyskiego nr XVII/30/2016 z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 30 maja 2016 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym. W dniu 7 czerwca przekazano Izbie wyciąg z projektu protokołu nr XVII/16 Sesji Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 24 maja 2016 roku.

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

- opinią Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 11 maja 2016 r. o wykonaniu budżetu Powiatu Wałbrzyskiego za 2015 rok,

- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok,

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/113/2016 z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej,

- wyciągiem z projektu protokołu nr XVII/16 z obrad Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 24 maja 2016 roku.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła tę uchwałę z naruszeniem art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814), zwanej dalej „u.s.p.”. Art. 12 pkt 6 u.s.p. stanowi, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu. Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym ściśle powiązanym z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności zarządu powiatu w innym zakresie niż wykonanie budżetu.

Analiza wyciągu z projektu protokołu sesji Rady Powiatu Wałbrzyskiego w dniu 24 maja 2016 r. pozwala stwierdzić, że Rada nie zajęła się sprawami, którymi przy absolutorium nakazują zająć się przepisy prawa.

Za podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Wałbrzyskiego absolutorium głosowało (przy 15 obecnych) 8 radnych, 5 radnych było „przeciw”, a 2 radnych wstrzymało się od głosu. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1a u.s.p. „Uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu”, co — przy ustawowym składzie Rady Powiatu Wałbrzyskiego wynoszącym 17 radnych — oznacza, że uchwała o udzieleniu absolutorium Zarządowi nie została podjęta. W konsekwencji, przy uwzględnieniu postanowień art. 13 ust. 2 u.s.p., w myśl których „odrzućcenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium”, Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z zachowaniem generalnych norm proceduralnych. W wyniku jej badania Kolegium Izby stwierdziło niedopełnienie materialnoprawnych przesłanek jej podjęcia. Badaniu nadzorcemu dokonywanemu przez Kolegium podlega zarówno tryb, w jakim uchwała została podjęta, jak i przesłanki materialne jej uchwalenia (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. akt I SA/Gd 782/10).

W zakresie niedopełnienia przez Radę Powiatu materialnych przesłanek w podjęciu decyzji o nieudzieleniu absolutorium, Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje:

W trakcie procedury poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Powiatu Wałbrzyskiego, uchwałą nr III/67/2016 z dnia 11 kwietnia 2016 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wydał pozytywną opinię o przedłożonym przez Zarząd Powiatu sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok. Uchwałą z dnia 11 maja 2016 r. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Wałbrzyskiego pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2015 rok i sformułowała (jednogłośnie) wniosek o udzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium z tego tytułu. Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu absolutorium za rok 2015 został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Izby (uchwała nr III/113/2016 z dnia 18 maja 2016 r.).

Podczas dyskusji poświęconej absolutorium w trakcie sesji w dniu 24 maja 2016 r. radni nie próbowali dokonać całościowej oceny wykonania budżetu, formułowano natomiast zarzuty niemające bezpośredniego związku z oceną wykonania uchwalonego przez Radę Powiatu budżetu (np. sposób zarządzania powiatem, nieprawidłowe przygotowanie przez Zarząd projektów uchwał, wzrost kosztów administracyjnych, brak realizacji obietnic składanych mieszkańcom). W trakcie dyskusji nie wykazano więc, aby budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części, nie dokonano kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu, nie podejmowano przy tym próby dokonania oceny przyczyn, które miały wpływ na takie a nie inne wykonanie budżetu. W żadnym miejscu debaty nie odniesiono się np. do poziomu wykonanych dochodów, wydatków czy poziomu zadłużenia. W ocenie Kolegium, Rada Powiatu nie dokonała zatem 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.

Podkreślenia wymaga fakt, co zresztą potwierdza ustalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej.

Kolegium Izby w pełni podziela zarówno stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie, zajęte w wyroku z dnia 26 października 2000 r. (sygn. akt II SA/Kr 1696/2000), w którym Sąd ten wskazał, iż kolegium regionalnej izby obrachunkowej, poddając badaniu nadzorcemu uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium, winno wyjaśnić, czy

uchwała w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego została podjęta na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkie przyczyny powodujące różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania, jak również NSA Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, wyrażone w wyroku z dnia 2 października 2002 r. (sygn. akt SA/Wr 2250/2002, niepubl.), w którym Sąd podkreślił, iż w przypadku gdy przedmiotem obrad organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu — decyzja w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium musi być skutkiem oceny wykonania budżetu. Stąd też brak zastrzeżeń co do wykonania budżetu — musi skutkować udzieleniem absolutorium, zaś nieudzielenie absolutorium może wynikać jedynie z negatywnej oceny realizacji budżetu. W sytuacji, w której wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący — nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uznało, że podjęta przez Radę Powiatu Wałbrzyskiego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach, i orzekło jak w sentencji.

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 jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus