

Uchwała nr 51/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 6 lipca 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Jeleniogórskiego nr XX/111/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Jeleniogórskiego za rok 2015

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 Jeleniogórskiego nr XX/111/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Jeleniogórskiego za rok 2015 — wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem 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 Jeleniogórskiego nr XX/111/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Jeleniogórskiego za rok 2015 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 22 czerwca 2016 roku. Do uchwały dołączone zostały:

1) wyciąg z protokołu XX Sesji Rady Powiatu Jeleniogórskiego, która odbyła się 15 czerwca 2016 r. o godz. 9 w sali konferencyjnej Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze,

2) płyta CD z utrwalonym przebiegiem XX Sesji Rady Powiatu Jeleniogórskiego, która odbyła się 15 czerwca 2016 r. o godz. 9 w sali konferencyjnej Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze.

Ponadto w dniu 23 czerwca 2016 r. Przewodniczący Rady Powiatu Jeleniogórskiego przekazał:

1) porządek obrad XX Sesji Rady Powiatu Jeleniogórskiego w dniu 15 czerwca 2016 r. po zmianie,

2) protokół nr 5/2016 z dnia 23.05.2016 r. Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Jeleniogórskiego z przeprowadzonej doraźnej kontroli w okresie 4–29 kwietnia 2016 r. w Zarządzie Powiatu Jeleniogórskiego.

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

- opinią nr 249/2016 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 16 maja 2016 r. w sprawie wykonania budżetu Powiatu Jeleniogórskiego za 2015 rok,

- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 16 maja 2016 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego,

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr I/151/2016 z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Jeleniogórskiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego za 2015 rok,

- wyciągiem z protokołu XX Sesji Rady Powiatu Jeleniogórskiego, która odbyła się 15 czerwca 2016 r. o godz. 9 w sali konferencyjnej Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze,
- utrwalonym na płycie CD przebiegiem XX Sesji Rady Powiatu Jeleniogórskiego, która odbyła się 15 czerwca 2016 r. o godz. 9 w sali konferencyjnej Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Powiatu Jeleniogórskiego 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 protokołu sesji Rady Powiatu Jeleniogórskiego oraz przesłuchanie utrwalonego przebiegu sesji dowodzą, że rada powiatu nie zajęła się sprawami, którymi przy absolutorium nakazują zająć się przepisy prawa.

Za podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego absolutorium głosowało (przy 18 obecnych) 8 radnych, 4 radnych było przeciw, a 6 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 Jeleniogórskiego wynoszącym 19 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 odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium, Rada Powiatu Jeleniogórskiego podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok.

Przedmiotowa uchwała została podjęta z zachowaniem generalnych norm proceduralnych. Kolegium Izby stwierdziło jednak niedopełnienie materialnoprawnych przesłanek jej podjęcia. Badaniu nadzorcemu dokonywanemu przez Kolegium Izby 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 i wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. akt I SA/Gd 782/10).

W zakresie niedopełnienia przez Radę Powiatu Jeleniogórskiego materialnych przesłanek podjęcia decyzji o nieudzieleniu absolutorium, Kolegium ustaliło, co następuje:

W trakcie procedury absolutoryjnej, poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Powiatu Jeleniogórskiego, uchwałą nr I/77/2016 z dnia 13 kwietnia 2016 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, działając na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wydał pozytywną opinię o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Jeleniogórskiego pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2015 rok i sformułowała wniosek o udzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium z tego tytułu (przy 4 głosach za i 1 głosie wstrzymującym się). Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu absolutorium za rok 2015 został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Izby (uchwała nr I/151/2016 z dnia 25 maja 2016 r.).

Realizując 6. punkt obrad, dotyczący podjęcia uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Jeleniogórskiego za 2015 rok, po wysłuchaniu wystąpienia Przewodniczącej Zarządu Powiatu o sprawozdaniu finansowym i sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu oraz po zapoznaniu się z wymienionymi wyżej opiniami, przedstawione zostały opinie stałych komisji Rady. Komisje wydały pozytywne opinie o rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu powiatu za 2015 rok. Podobnie pozytywne opinie

zostały przedstawione w imieniu klubów radnych. Uchwała nr XX/110/2016 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Jeleniogórskiego za rok 2015 została podjęta 17 głosami za i 1 głosem wstrzymującym się.

Po przystąpieniu do realizacji 7. punktu porządku obrad, dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu, i odczytaniu wniosku komisji rewizyjnej wraz z opinią Składu Orzekającego o tym wniosku, Przewodniczący Rady Powiatu otworzył dyskusję i poprosił o wystąpienia przedstawicieli klubów radnych.

Przedstawiciele poszczególnych klubów oraz radni zabierając głos deklarowali swoje stanowisko co do sposobu głosowania w sprawie absolutorium, nie formułując jednak konkretnych zarzutów w odniesieniu do wykonania budżetu za rok 2015. W protokole odnotowano m.in.:

- Klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość — „w sytuacji pozytywnej oceny wykonania budżetu — w przypadku absolutorium Klub zachowa się odmiennie. Biorąc pod uwagę sygnały, które padły i możliwości ubytku w dochodach członkowie Klubu traktują ten sygnał, jako sygnał bardzo poważny, jako przejaw niestaranności by nasze dochody były spuentowane w sposób prawidłowy i należyty”,

- Klub Radnych Polskiego Stronnictwa Ludowego — „doszli do podobnych wniosków jak PiS. Nie będą głosować przeciwko, natomiast w związku z budzącymi pewne wątpliwości działaniami, wstrzymają się od głosu”,

- Towarzystwo Wspierania Rozwoju Regionalnego „Razem dla Regionu” — „również wstrzymują się od głosu nad udzieleniem absolutorium dla Zarządu”, „wspólnie wszyscy, 19 radnych musi usiąść i porozmawiać o przyszłości tego Powiatu i tylko w trosce o przyszłość tego Powiatu stanowisko będzie takie, a nie inne”.

Podczas dyskusji poświęconej absolutorium radni nie dokonali zatem oceny wykonania budżetu, poza bliżej nieokreślonymi wątpliwościami co do staranności przy realizacji strony dochodowej budżetu, formułowano zarzuty niemające bezpośredniego związku z oceną wykonania uchwalonego przez Radę Powiatu budżetu. Wnoszone uwagi dotyczyły spraw organizacyjnych czy też sposobu i metod pracy Zarządu. Przewodniczący Rady wielokrotnie przypominał, że z uwagi na realizację punktu obrad dotyczącego absolutorium dyskusja winna dotyczyć oceny wykonania budżetu. W trakcie dyskusji nie wykazano, 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 oparciu o przedłożony przez Przewodniczącego Rady Powiatu porządek obrad XX Sesji oraz protokół nr 5/2016 z dnia 23 maja 2016 r. Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Jeleniogórskiego z przeprowadzonej doraźnej kontroli w okresie 4–29 kwietnia 2016 r. w Zarządzie Powiatu Jeleniogórskiego Kolegium ustaliło, że w punkcie 5. porządku obrad przedstawiona została informacja Komisji Rewizyjnej z realizacji uchwały Rady Powiatu Jeleniogórskiego nr XVII/90/2016 z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie zlecenia kontroli nieprzewidzianej w rocznym planie pracy Komisji Rewizyjnej. Jak wynika z protokołu, kontrolą doraźną objęte zostało zadanie pn. „Wycinka drzew w pasie drogowym pomiędzy Stanisławem a Słoneczną Doliną tj. przy drodze powiatowej nr 2652”, realizowane w 2015 roku. Komisja ustaliła, że przy realizacji zadania mogło dojść do uszczuplenia dochodów powiatu możliwych do uzyskania ze sprzedaży pozyskanego drewna (wg wyceny Nadleśnictwa jest to wartość 83.213,10 zł za 141,917 m³ drewna), które zostało przekazane wykonawcy jako forma wynagrodzenia za wykonaną pracę. Rada podjęła uchwałę o skierowaniu sprawy do prokuratury. W ocenie Kolegium ustalenia Komisji znalazły odbicie w wyrażanych przez radnych opiniach co do „przejawu niestaranności” przy realizacji dochodów budżetu i „możliwości ubytku w dochodach”. Zauważyć jednak należy, że ustalona kwota ewentualnie utraconych dochodów stanowi 0,12% wykonanych w 2015 r. dochodów, co nie miało istotnego wpływu na kształt wykonanego budżetu.

Reasumując powyższe, Kolegium stwierdza, że Rada Powiatu Jeleniogórskiego nie wykazała nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium.

Podkreślenia wymaga fakt, co potwierdza ustalona linia orzecznicza 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 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 wskazał, że 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, że 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 Jeleniogórskiego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach, i orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Jeleniogórskiego 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód