

**Uchwała nr 67/2016**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 14 września 2016 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego**  
**z dnia 23 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Trzebnickiego**  
**absolutorium 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 Trzebnickiego z dnia 23 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Trzebnickiego absolutorium za 2015 rok — wobec istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 814).

**Uzasadnienie**

W odpowiedzi na wezwanie Izby z dnia 4 sierpnia 2016 r. (znak K.WR.0003.13.2016) do niezwłocznego przedłożenia Organowi Nadzoru uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Trzebnickiego za 2015 rok, Wiceprzewodniczący Zarządu Powiatu Trzebnickiego pismem z dnia 24 sierpnia 2016 r. (znak SP.0711.4.2016), które wpłynęło do Izby w dniu 30 sierpnia 2016 r. poinformował, że „Rada Powiatu Trzebnickiego obradująca na XXXI sesji Rady Powiatu Trzebnickiego w dniu 23 czerwca 2016 r. głosami 9 za, 10 przeciw oraz 0 wstrzymujących się nie podjęła uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego za 2015 roku.”. Do przedmiotowego pisma załączono:

1. Porządek obrad XXXI Sesji Rady Powiatu Trzebnickiego zwołanej na dzień 23 czerwca 2016 r. - załącznik nr 1,
2. Listę obecności radnych na XXXI Sesji Rady Powiatu Trzebnickiego zwołanej na dzień 23 czerwca 2016 r. - załącznik nr 2,
3. Wyciąg z protokołu XXXI Sesji Rady Powiatu Trzebnickiego zwołanej na dzień 23 czerwca 2016 r.

W dniu 12 września 2016 r. Starosta Trzebnicki uzupełnił przesłaną korespondencję o "szczegółowy wyciąg w zakresie głosowania nad absolutorium dla Zarządu Powiatu Trzebnickiego za 2015 r."

Z treści protokołu XXXI Sesji Rady Powiatu Trzebnickiego wynika, że Rada Powiatu Trzebnickiego nie udzieliła absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego za 2015 rok.

Pomimo, że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Powiatu Trzebnickiego”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym, Kolegium zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium za 2015 rok — wynikającej z przeprowadzonego głosowania, potwierdzonego w wyciągu z protokołu nr XXXI Sesji Rady Powiatu Trzebnickiego,

która odbyła się w dniu 23 czerwca 2016 roku.

Wskazuje się, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym prezentowany jest pogląd, że „Dokument odzwierciedlający treść uchwały, podpisany przez przedstawiciela organu jest de facto odpisem uchwały. Jego znaczenie prawne należałoby zakwalifikować jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia uchwały (przegłosowania jej) przez członków organu.” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 166/08). W uzasadnieniu powyższego wyroku Sąd stwierdził: „Uchwała organu kolegiального jest aktem jego woli, zostaje podjęta z chwilą jej przegłosowania na posiedzeniu tego organu”.

Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje:

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.”, 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 powiązany z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności zarządu powiatu w innym zakresie niż wykonanie budżetu.

Za podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Trzebnickiego absolutorium głosowało (przy 19 obecnych i 2 nieobecnych) 9 radnych, 10 radnych było przeciw. Bezwzględna większość głosów w przypadku 21. osobowej Rady oznacza konieczność akceptacji projektu uchwały przez 11 radnych. 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 Trzebnickiego wynoszącym 21 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 „odrzućcie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium”, Rada Powiatu Trzebnickiego 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 materialno-prawnych przesłanek jej podjęcia. Badaniu nadzorczemu 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 stwierdza, co następuje:

W trakcie procedury poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Powiatu Trzebnickiego, Rada Powiatu zapoznała się z:

1. stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Trzebnickiego w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu z tytułu wykonania budżetu Powiatu Trzebnickiego za 2015 rok (opinia pozytywna),
2. opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Trzebnickiego za 2015 rok (opinia pozytywna) oraz opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczącą wniosku Komisji Rewizyjnej (opinia pozytywna).

Podczas dyskusji poświęconej absolutorium w trakcie sesji w dniu 23 czerwca 2016 r. radni nie próbowali dokonać całościowej oceny wykonania budżetu, formułowano natomiast zarzuty niemające bezpośredniego związku z oceną wykonania uchwalonego przez Radę Powiatu budżetu. Przede wszystkim poddano ocenie całokształt działalności Zarządu Powiatu w 2015 roku, w zakresie: współpracy Starosty z radnymi i burmistrzami, wysyłania uchwał podejmowanych przez Radę Powiatu, nieopracowania regulaminu wynajmowania hal sportowych, oddłużania Szpitala im. Św.

Jadwigi Ślaskiej.

Podczas dyskusji Radni zarzucili organowi wykonawczemu:

- tworzenie "dziwnych stanowisk pracy",
- wzrost wydatków na administrację w stosunku do lat poprzednich,
- niegospodarność w zakresie budowy "schetynówek",
- niewywiązanie się z porozumienia zawartego przez byłego Starostę,
- pokrywanie z wydatków bieżących ("przypisanych do koszenia i łatania dziur") wydatków inwestycyjnych w wys. 1 mln 94 tys. zł,
- niewłaściwy podział środków dla gmin w ramach zrównoważonego rozwoju,
- nieuzasadnione przekazywanie gruntu przy ul. Piwnicznej,
- działanie na szkodę realizacji inwestycji Prusice - Kaszyce i Trzebnica - Sułów.

Zdaniem Kolegium Izby ww. zarzuty nie zostały w dostateczny sposób uzasadnione i wyjaśnione. Nie odniesiono się w szczególności do przyczyn ich powstania i odpowiedzialności organu wykonawczego w tym zakresie.

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 ocenie Kolegium, 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.

Podkreślenia wymaga, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Co zresztą potwierdza ustalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych, 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 Trzebnickiego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych przesłankach, i orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Trzebnickiego 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