

Uchwała nr 54/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 27 maja 2009 roku

w sprawie uchwały nr XXXV/219/2009 Rady Powiatu w Strzelinie
z 30 kwietnia 2009 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi
Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego
za 2008 rok

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 oraz art.18 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 55, poz.577 ze zm.) w związku art.30 ust.2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz.1592 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

W uchwale nr XXXV/219/2009 Rady Powiatu w Strzelinie z dnia 30 kwietnia 2009 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2008 r. nie stwierdzono istotnego naruszenia prawa.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr nr XXXV/219/2009 Rady Powiatu w Strzelinie z dnia 30 kwietnia 2009 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2008 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 8 maja 2009 roku. Wraz z uchwałą przekazano informację dotyczącą wyników głosowania na sesji Rady Powiatu z dnia 30 kwietnia 2009 roku dotyczącą podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2008 r.

Na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przy badaniu w trybie nadzoru przekazanej uchwały nr XXXV/219/2009 Rady Powiatu w Strzelinie z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu w Strzelinie za 2008 rok Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu wniosła o przekazanie kopii protokołu sesji z 30 kwietnia 2009 r. w części dotyczącej rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2008 r. i nieudzielenia absolutorium z tego tytułu.

Szczegółowa analiza protokołu sesji absolutoryjnej wykazuje, iż część zarzutów nie dotyczyła kwestii budżetowych, natomiast część zarzutów, które dotyczyły spraw budżetu, nie znajdują uzasadnienia. Przykładowo na str. 7 protokołu czytamy jako zarzut „Wykonanie dochodów z tytułu majątku Powiatu 8% - co roku to się powtarza przez ten Zarząd, dmuchanie budżetu tylko po to, aby zwiększyć możliwość wydawania pieniędzy, a później okazuje się, że nic nie zostało wykonane ze sprzedaży.” Kolegium wskazuje, iż zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 1 ufp ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych dochody stanowią prognozy ich wielkości. Wykonanie dochodów powyżej lub poniżej kwot zaplanowanych w budżecie lub planie finansowym nie jest obwarowane żadnymi sankcjami, z wyjątkiem sytuacji, gdy niewykonanie planu w tym zakresie nastąpiło w wyniku zawinionego działania lub zaniechania – co nie miało miejsca w niniejszej sprawie bowiem zarząd podjął kroki prawne i faktyczne w celu sprzedaży budynków stanowiących własność powiatu (por. sprawozdanie z wykonania budżetu str. 10 i następne). W tym miejscu należy zwrócić bowiem uwagę na to, że Powiat osiągnął w 2008 roku dochody w wysokości 36.625.582,85, zł (97,9% planu). Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu zawiera omówienie

przesłanek warunkujących wykonanie budżetu w 2008 roku, z podkreśleniem tych, które zadecydowały o poziomie realizacji zaplanowanych dochodów i wydatków budżetowych w okresie sprawozdawczym.

Poruszano również bardzo często sprawę realizacji umowy z gminą Kondratowice odnośnie budowy chodników w tej gminie w związku z nieotrzymaniem przez Powiat dotacji z Gminy Kondratowice (str. 2, 4, 5, 6, 8, 11, 15, 16, 17, 21).

Mając na względzie charakter budżetu będącego planem finansowym uchwalanym przez radę, która w wiążący sposób określa Zarządowi granice dochodów i wydatków i związane z tym konsekwencje wynikające z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, z których wynika, że rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu i podejmowana w następstwie uchwała absolutoryjna następują z tego tytułu, Kolegium stoi na stanowisku, iż podstawa nieudzielenia absolutorium musi się zasadzać na negatywnej ocenie wykonania budżetu.

Podjęcie uchwały absolutoryjnej należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, o czym stanowią przepisy art. 12 pkt 6 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym i art. 199 ust. 3 ustawy z 5 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. Zgodnie z cytowanymi przepisami organ stanowiący rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu i podejmuje uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z tego tytułu.

Badaniu nadzorcemu w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 76 ustawy o samorządzie powiatowym podlega tryb w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta, a także przesłanki materialnoprawne jej uchwalenia.

Badana uchwała Rady Powiatu Strzelińskiego została podjęta z zachowaniem obowiązującej procedury, tj. po zaopiniowaniu wykonania budżetu powiatu za rok 2008 przez Komisję Rewizyjną, na wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu zaopiniowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową, po rozpatrzeniu sprawozdania z wykonania budżetu oraz przy zachowaniu trybu głosowania wynikającego z art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym. W głosowaniu jawnym brało udział 16 radnych przy ustawowym składzie rady wynoszącym 17 osób; "za" podjęciem uchwały w sprawie nieudzielenia Zarządowi absolutorium za rok 2008 oddano 10 głosów, "przeciw" - 5 głosów, 1 głos „wstrzymujący się” (jeden radny nieobecny).

Wskazuje się, iż instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy (wójta czy też zarządy: powiatu, województwa) 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 danej jednostki samorządu terytorialnego. Dla oceny pracy organu wykonawczego poza wykonaniem budżetu, ustawy samorządowe przewidują inne procedury.

W wyroku z 14 stycznia 2002 r. (sygn. I SA/Po 1606/01) NSA 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. 199 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r o finansach publicznych].

Podobnie wypowiadały się Sady we wcześniejszych wyrokach, przykładowo: w wyroku z 10 czerwca 1998 r. (sygn. 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 ust. 5 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 29X 1998 r. sygn. akt I S.A./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)”*. Nadto w orzeczeniu z 3.XII.1999 r., sygn. akt II S.A. 2006/99 (publ. ONSA 2001r. z. 1,poz.23) Sąd sformułował aprobowaną tezę, że „*(...) Rada gminy ma nie tylko prawo, ale i obowiązek podjąć w sposób prawidłowy uchwałę w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu. Załatwienie tego rodzaju sprawy należy, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), do wyłącznej właściwości rady gminy”*.

Proces absolutoryjny jest bardzo 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 (sejmikowi), ale również komisji rewizyjnej.

Przedmiotem głosowania w sprawie absolutorium jest prawidłowo sformułowany wniosek komisji rewizyjnej rady (sejmiku) o udzielenie bądź o nieudzielenie absolutorium (identycznie wypowiedział się Sąd Administracyjny w wyroku z 20 stycznia 2005 r. w sprawie sygn. I SA/Po 856/04) .

W świetle art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi z tego tytułu. Z przepisu art. 199 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wynika, że przed podjęciem aktu absolutorijnego rada powiatu zobowiązana jest do rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu, co w tym przypadku miało miejsce.

Zgodnie zaś z art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, wykonanie budżetu podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną rady, która jest zobowiązana przedłożyć jej wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Strzelinie wyraziła negatywną opinię o wykonaniu budżetu za 2008 rok i wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium. Wniosek tej Komisji został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Strzelinie 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.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski