

Uchwała Nr 37/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 19 maja 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w Górze
nr XXXVIII/171/10 z dnia 28 kwietnia 2010 roku w sprawie nieudzielenia
absolutorium dla Zarządu Powiatu w Górze

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r., Nr 55, poz.577 ze zm.) oraz art.79 ust.1 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

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Powiatu w Górze nr XXXVIII/171/10 z dnia 28 kwietnia 2010 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu w Górze z powodu naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1592 ze zm.) oraz art. 199 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 roku Nr 249, poz. 2104 ze zm.)

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu w Górze nr XXXVIII/171/10 z dnia 28 kwietnia 2010 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu w Górze wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 6 maja 2010 roku.

W związku z podjętą uchwałą o nieudzieleniu absolutorium do Izby został przekazany projekt wyciągu z protokołu z XXXVIII sesji Rady Powiatu w Górze z dnia 28 kwietnia 2010 roku (pismo z 10 maja 2010 roku, znak: OR 004-1/29/10).

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu w Górze Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- 1) uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/41/2010 z dnia 8 kwietnia 2010 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Górze sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu za 2009 rok,
- 2) opinią Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Górze z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie wykonania budżetu za rok 2009,
- 3) uchwałą nr 1/10 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Górze z dnia 13 kwietnia 2010 roku w sprawie wniosku do Rady Powiatu w Górze o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Górze wraz z protokołem z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Górze z dnia 13 kwietnia 2010 roku,
- 4) uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/67/2010 z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej
- 5) wyciągiem z protokołu z XXXVIII sesji Rady Powiatu w Górze z dnia 28 kwietnia 2010 roku .

Ponadto Kolegium Izby zapoznało się z przesłanymi przez Przewodniczącego Komisji Finansów dokumentami dotyczącymi inwestycji pn. Budowa Strażnicy dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Górze tj. raportem dla Starostwa Powiatowego w Górze na podstawie umowy nr 35/09 z 3 listopada 2009 roku, protokołem odbioru robót z dnia 18 lutego 2010, fakturą 6/2010 z dnia 1 marca 2010 roku, wezwaniem do zapłaty z dnia 26 kwietnia 2010 roku.

Kolegium ustaliło, co następuje:

Z przedłożonych dokumentów wynika, iż Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w podjętej uchwale nr V/41/2010 z dnia 8 kwietnia 2010 r. pozytywnie zaopiniował sprawozdanie Zarządu Powiatu w Górze z wykonania budżetu Powiatu za 2009 rok. Badając przedmiotowe sprawozdanie pod względem formalno-prawnym oraz merytorycznym nie stwierdził nieprawidłowości. Dochody budżetowe ogółem zostały wykonane w 99,16% natomiast wydatki w 97,55 %, w tym wydatki majątkowe w 99,62%. Budżet zamknął się nadwyżką w kwocie 246.688,19 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 413.821 zł. Wskaźnik relacji długu do wykonanych dochodów wyniósł 22,23%. Natomiast wskaźnik obsługi długu wyniósł 8,41%. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu w Górze wydając opinię o wykonaniu budżetu Powiatu Górowskiego za 2009 nie sformułowała żadnych zarzutów. W swojej opinii przedstawiła wskaźniki wykonania budżetu, jak również stwierdziła przestrzeganie zasad wykonywania budżetu. Kierując się kryterium legalności, celowości i gospodarności stwierdziła prawidłowe wykonanie zaplanowanych dochodów i wydatków. Stwierdziła również przestrzeganie zasad gospodarki finansowej. W związku z wydaną opinią podjęła uchwałę nr 1/10 w sprawie wniosku do Rady Powiatu o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Górze. Wniosek Komisji Rewizyjnej został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

W dniu 28 kwietnia 2010 roku odbyła się XXXVIII sesja Rady Powiatu w Górze, w porządku obrad której przewidziano m.in.:

- w pkt 5. Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2009 rok
- w pkt 6. Przyjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu w Górze.

W wyniku zrealizowania powyższego porządku obrad Rada Powiatu w Górze podjęła uchwałę nr XXXVIII/171/10 w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu w Górze. Uchwałę podjęto w wyniku głosowania wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu za 2009 rok. Na ustawową liczbę radnych 15 w głosowaniu wzięło udział 13 radnych. Za przyjęciem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu w Górze głosowało 4 radnych, przeciw było 8 radnych, 1 radny wstrzymał się od głosu.

Z analizy protokołu posiedzenia Rady Powiatu w dniu 28 kwietnia 2010 roku wynika, iż w pkt 5 porządku obrad głos zabrały trzy osoby:

- Przewodniczący Komisji Rewizyjnej, który poinformował o przeprowadzonej w dniach 9 -13 kwietnia 2010 kontroli, której „tematem była analiza wykonania budżetu powiatu za 2009 rok” oraz o wniosku o udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu z pozytywną oceną wykonania budżetu ,
- Przewodniczący Komisji Finansów, Budżetu i Gospodarki, który poinformował, iż Komisja zapoznała się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2009 rok, oraz
- Wiceprzewodniczący Rady Powiatu, który odczytał opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie pozytywnej opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Górze.
- Na tym zakończono pkt 5 porządku obrad.

W pkt 6 Wiceprzewodniczący Rady Powiatu odczytał opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie pozytywnej opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Górze sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu.

W tej części obrad głos zabrali radni powiatu. Dyskusja dotyczyła tylko i wyłącznie realizacji inwestycji związanej z budową Strażnicy dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Górze, w szczególności zakresu rzeczowego wykonanych prac.

Dyskutowano o nieprawidłowościach związanych ze zlecaniem w 2009 roku dodatkowych prac bez uzgodnień, zlecaniem wykonywania dodatkowych prac wynikających z protokołów konieczności bez stosownego zabezpieczenia w budżecie powiatu (część protokołów konieczności nie miała wyceny robót ani akceptacji

inwestora), zasadności wykonania dodatkowych prac, innych nieprawidłowości dotyczących realizacji inwestycji.

Z dokumentów przekazanych przez Przewodniczącego Komisji Finansów wynika, iż za wykonane prace wykonawca inwestycji wystawił fakturę końcową na kwotę 1.013.477 zł (f-ra VAT nr 6/2010 z 1 marca 2010 roku). Protokół odbioru końcowego z dnia 18 lutego 2010 roku nie został jednak zatwierdzony przez Starostwo, choć wszystkie w nim roboty - zdaniem wykonawcy - zostały wykonane i odebrane. W związku z nieopłaceniem przedmiotowej faktury w dniu 27 kwietnia 2010 roku Starostwo otrzymało wezwanie do zapłaty kwoty 1.013.477 zł wraz z ustawowymi odsetkami za zwłokę.

Starosta Powiatu odniosła się do zarzutów radnych; przedstawiła swoją ocenę sytuacji. Jeszcze w listopadzie 2009 roku nabrała podejrzeń co do rzetelności dokumentacji tej inwestycji, dlatego zleciła kontrolę wewnętrzną w Wydziale Budownictwa. W związku z wątpliwościami dotyczącymi rozliczenia przedmiotowej inwestycji Starosta stwierdziła, iż "nie wyobraża sobie zapłacić choćby to była należna zapłata, nie wyjaśnwszy całej kwestii od początku do końca".

Ponadto poruszono problem nieprawidłowego przepływu informacji wewnątrz urzędu oraz nieprawidłowości w zakresie nadzoru i kontroli wewnętrznej.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami radni biorący udział w dyskusji opowiadali się za głosowaniem przeciwko udzieleniu absolutorium.

W tym stanie faktycznym Kolegium zważyło, co następuje:

Podjęcie uchwały absolutoryjnej należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, o czym stanowią przepisy art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 199 ust. 3 ustawy 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. Przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego, zgodnie z przepisami art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu zapoznaje się z wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu oraz opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie tego wniosku. Uchwałę podejmuje się bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu.

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 orzecznictwie 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 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. i art. 199 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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 organów wykonujących uchwalony wcześniej budżet. W związku z tym należy przestrzegać szczegółowo 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 ustawy o samorządzie powiatowym podlega nie tylko tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta, ale także przesłanki materialnoprawne jej uchwalenia.

Badając uchwałę absolutoryjną podjętą przez Radę Powiatu w Górze, Kolegium stwierdza, iż przedmiotowa uchwała została podjęta w trybie właściwym dla uchwały absolutoryjnej.

Rada nie dokonała jednak oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu mającej na celu ustalenie, 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. W ocenie Kolegium Rada nie dokonała rzetelnej oceny wykonania budżetu za 2009 rok. Skupiła się na przesłankach niezwiązanych z wykonywaniem budżetu bowiem nieprawidłowości wskazywane przez radnych związane z realizacją inwestycji pn. Budowa Strażnicy dla Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Górze nie dotyczyły wykonania zaplanowanych dochodów i wydatków.

Z dokumentów będących w posiadaniu Kolegium (uchwała Rady Powiatu Górowskiego nr XXVII/121/09 z 21 stycznia 2009 roku w sprawie budżetu Powiatu Górowskiego na 2009 rok - ze zmianami, sprawozdania budżetowe Rb z wykonania budżetu za 2009 rok) wynika, iż na przedmiotową inwestycję w budżecie Powiatu Górowskiego zaplanowano wydatki inwestycyjne w kwocie 6.667.800 zł, które wykonano w kwocie 6.667.777,23 zł (99,9% planu). Nie stwierdzono wystąpienia zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych. Radni nie zakwestionowali poniesionych wydatków na to zadanie. Natomiast odnieśli się do zobowiązań powstałych w 2010 roku z tytułu wykonanych prac w 2009 rok.

Z przedłożonych materiałów oraz protokołu sesji absolutoryjnej wynika, iż ani Komisja Rewizyjna, ani Rada Powiatu nie wniosła zastrzeżeń co do rzetelności sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu za 2009 rok.

W tym stanie podnieść należy, że zgodnie z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym 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 absolutoryjną, w trybie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Górze 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