

**Uchwała nr 77/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 lipca 2013 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w Jaworze z dnia 27 czerwca 2012 r.
w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Jaworskiego**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 595), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu w Jaworze z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Jaworskiego, podjętej poprzez odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium — wobec braku przesłanek merytorycznych uzasadniających nieudzielenie absolutorium, co narusza art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 595) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

Uzasadnienie

W dniu 2 lipca 2013 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Zespołu w Legnicy, przekazana została — niepodpisana przez Przewodniczącego Rady Powiatu — uchwała nr XL/172/13 Rady Powiatu w Jaworze z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Jaworze za rok 2012, o treści zgodnej z wnioskiem Komisji Rewizyjnej (o udzielenie absolutorium), oraz wyciąg z protokołu nr XL/2013 sesji Rady Powiatu w Jaworze z dnia 27 czerwca 2013 r. w części dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu powiatu i głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Jaworze za 2012 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje, że proces absolutorijny jest sformalizowany i składa się z etapów, które muszą przebiegać w ściśle ustalonej kolejności. Obowiązujące przepisy wyznaczają szczególną rolę w tych etapach nie tylko radzie, ale również komisji rewizyjnej. W świetle art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 595), zwanej dalej „u.s.p.”, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi z tego tytułu. Z art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, wynika, że przed podjęciem aktu absolutorijnego, rada powiatu zobowiązana jest między innymi do rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu. Zgodnie zaś z art. 16 ust. 3 u.s.p., wykonanie budżetu podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną rady, która jest zobowiązana przedłożyć radzie wniosek w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium.

Z treści przekazanego protokołu wynika, że w trakcie XL sesji Rady Powiatu w Jaworze Rada rozpatrzyła roczne sprawozdanie finansowe za 2012 rok oraz sprawozdanie Zarządu z wykonania budżetu za 2012 rok. Zarówno Komisja Rewizyjna jak i pozostałe Komisje Rady pozytywnie zaopiniowały przedłożone przez Zarząd sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za 2012 rok. Uchwała nr XL/171/13 w sprawie rozpatrzenia rocznego sprawozdania finansowego za 2012 rok oraz sprawozdania Zarządu Powiatu w wykonania budżetu za 2012 rok przyjęta została 13 głosami za, przy 4 wstrzymujących się, w obecności 17 radnych (ustawowy skład rady).

Następnie Przewodniczący Rady Powiatu poinformował Radę o przyjęciu przez Komisję Rewizyjną wniosku o udzielenie absolutorium Zarządowi oraz przedstawił opinię Regionalnej Izby

Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu i o wniosku Komisji Rewizyjnej (obie opinie pozytywne). Po otwarciu przez Przewodniczącego dyskusji, jeden z radnych podniósł następujące sprawy:

- nieprzekazywanie do Domu Pomocy Społecznej w Jaworze pełnych kwot wpłat dokonywanych przez mieszkańców DPS i przez gminy, których mieszkańcy przebywają w DPS,
- zły stan dróg powiatowych,
- niewykonanie sali gimnastycznej w Zespole Szkół Agrobiznesu w Bolkowie,
- niezrealizowanie budowy sygnalizacji świetlnej przy skrzyżowaniu ulic Armii Krajowej, Piastowskiej, Strzegomskiej i Szpitalnej w Jaworze,
- niewykonanie przebudowy drogi powiatowej wraz z chodnikiem przy ul. H. Sienkiewicza w Bolkowie.

W dalszej kolejności Przewodniczący Zarządu Powiatu odniósł się do postawionych zarzutów. Odnośnie zarzutu nieprzekazywania do Domu Pomocy Społecznej w Jaworze pełnych kwot wpłat dokonywanych przez mieszkańców DPS i przez gminy, których mieszkańcy przebywają w DPS, wyjaśnił, że „Zarząd Powiatu nie zgadza się ze stanowiskiem RIO we Wrocławiu, ponieważ podczas kontroli RIO badało tylko stronę wydatkową a nie badał strony kosztowej”. Zwrócił również uwagę, że „część wydatków było niewymagalna, dlatego nie może być uznana jak środki nieprzekazane”. Odnośnie stanu dróg powiatowych stwierdził, że nie jest on gorszy od stanu dróg w innych powiatach, a Zarząd zdaje sobie sprawę z pilnych potrzeb w tym zakresie. Omawiając problem niezrealizowania budowy sygnalizacji ulicznej wskazał, że w roku budżetowym Zarząd nie miał możliwości zadania zrealizować. W przypadku złożenia przez Gminę Bolków deklaracji wsparcia finansowego, zadanie może zostać zrealizowane w 2014 r. lub latach późniejszych. Przewodniczący Zarządu nie odniósł się natomiast do zarzutu niewykonania budowy sali gimnastycznej w Zespole Szkół Agrobiznesu w Bolkowie oraz do niewykonania przebudowy drogi powiatowej wraz z chodnikiem przy ul. H. Sienkiewicza w Bolkowie.

Po zakończeniu dyskusji Przewodniczący Rady Powiatu przedstawił procedurę głosowania i odczytał projekt uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Jaworze za 2012 rok. W wyniku głosowania Rada Powiatu w Jaworze w obecności 17 radnych uczestniczących w posiedzeniu odrzuciła uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu (wynik głosowania: 8 „za”, 4 „przeciw”, 5 „wstrzymało się”).

Przekazanie Izbie niepodpisanej przez Przewodniczącego Rady Powiatu uchwały, jak również zapis jej § 1 („Udziela się absolutorium [...]”) świadczy o tym, że rezultat głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w prawidłowo sporządzonym dokumencie — uchwale w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu w Jaworze absolutorium za 2012 rok. Brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawić organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu w Jaworze o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium z wykonania budżetu za 2012 rok — wynikającej z protokołu XL sesji z dnia 27 czerwca 2013 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta — przesłanki formalne, a także podstawy jej uchwalenia — przesłanki materialne.

Instytucja absolutorium samorządowego to istotny element kontroli sprawowanej przez organ stanowiący danej jednostki samorządowej w stosunku do organu wykonawczego tejże jednostki. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „instytucji absolutorium nie można łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności organu wykonawczego, jak tylko z tą, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu JST. Absolutorium, jako narzędzie kontroli o ograniczonym przedmiotowo zakresie, nie może być wykorzystywane przez organ stanowiący do oceny całokształtu funkcyjono-

wania zarządu” (zob. K. Sawicka, Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego a zadania regionalnych izb obrachunkowych, „Finanse Komunalne” 2013, nr 1-2, s. 103).

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

- wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu oraz uzasadnieniem do tego wniosku, w którym Komisja nie wniosła uwag do sprawozdania z wykonania budżetu,
- uchwałą nr II/165/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2013 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Jaworze w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Jaworskiego absolutorium za 2012 rok (opinia pozytywna),
- wyciągiem z protokołu nr XL/2013 sesji Rady Powiatu w Jaworze z dnia 27 czerwca 2013 r., w części dotyczącej rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2012 rok i udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu.

Z przekazanego organowi nadzoru wyciągu z protokołu wynika, iż Rada Powiatu w Jaworze odrzuciła w głosowaniu — większością głosów ustawowego składu Rady — uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium, co stosownie do art. 13 ust. 2 u.s.p. jest równoznaczne z podjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Rozpatrując przesłanki formalne i merytoryczne prawidłowości podjętego przez organ stanowiący rozstrzygnięcia, Kolegium zwróciło uwagę na przepisy art. 270 ust. 4 oraz art. 271 u.f.p., wyznaczające procedurę zmierzającą do podjęcia przez organ stanowiący decyzji w sprawie absolutorium. Oceniając tryb, w jakim uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium została podjęta (poprzez odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium), Kolegium nie stwierdziło nieprawidłowości w zakresie spełnienia przesłanek formalnych, stwierdziło natomiast brak przesłanek merytorycznych do nieudzielenia absolutorium.

Odnosząc się do zarzutów organu stanowiącego, wynikających z protokołu, Kolegium wskazuje, co następuje:

- ze złożonych Izbie wyjaśnień dotyczących wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że część środków stanowiących wpłaty mieszkańców DPS i gmin, których mieszkańcy przebywają w DPS nieprzekazana w danym roku, zwiększała kwotę środków przekazanych placówce w roku następnym i przeznaczona była na uregulowanie zobowiązań niewymagalnych z roku poprzedniego;
- zaplanowana w budżecie na 2012 rok kwota środków przeznaczonych na przebudowy dróg (wydatki inwestycyjne) wynosiła 1.546.301 zł; ze sprawozdania z wykonania budżetu powiatu wynika, że wydatki na realizację tego zadania wyniosły 1.546.300,45 zł, tj. 100% planowanej kwoty; ponadto z zaplanowanej w budżecie kwoty 2.167.621 zł na zakup usług remontowych, na remonty dróg powiatowych przeprowadzanych w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych przeznaczono 1.694.365,77 zł;
- w budżecie Powiatu na 2012 rok na wykonanie dokumentacji na budowę sali gimnastycznej w Zespole Szkół Agrobiznesu w Bolkowie zaplanowano kwotę 33.903 zł; ze sprawozdania z wykonania budżetu wynika, że zadanie nie zostało zrealizowane;
- zadania dotyczące budowy sygnalizacji świetlnej przy skrzyżowaniu ulic Armii Krajowej, Piastowskiej, Strzegomskiej i Szpitalnej w Jaworze oraz przebudowy drogi powiatowej wraz z chodnikiem przy ul. H. Sienkiewicza w Bolkowie nie były planowane w budżecie 2012 roku.

W sprawozdaniu Zarządu z wykonania budżetu za 2012 rok wykazano, że budżet Powiatu w 2012 r. nie został zrealizowany w planowanych wysokościach. Dochody budżetu wykonano w 94,22% w stosunku do dochodów zaplanowanych, w tym realizacja dochodów bieżących wyniosła 93,91% planu, a dochodów majątkowych 100,95% planu. Wykonanie wydatków ogółem stanowiło 92,12% wielkości planowanych w budżecie, w tym wydatki bieżące wykonano w 91,53% planu, a wydatki majątkowe w 99,11% planu.

Z protokołu przebiegu sesji wynika jednak, że w toku dyskusji nad wykonaniem budżetu nie kwestionowano rzetelności sporządzonego przez Zarząd Powiatu sprawozdania oraz nie odniesiono się do sposobu gromadzenia dochodów i realizacji planowanych wydatków. Nie była również kwestionowana ich wielkość w odniesieniu do planowanych kwot. Nie podano zatem argumentów, które mogłyby świadczyć o negatywnej ocenie wykonania budżetu. Zarządowi postawiono natomiast zarzuty, które — jak wyżej wskazano — w większości nie mają związku z wykonaniem budżetu w 2012 roku.

Z powyższego wynika, że o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu w Jaworze przesądziły przesłanki inne niż ocena wykonania budżetu, co stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 u.s.p. oraz art. 271 ust. 1 u.f.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Jaworze 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 doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus