

Uchwała nr 58/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 sierpnia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Strzelińskiego
z dnia 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Strzelińskiego
absolutorium z tytułu wykonania budżetu 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 Strzelińskiego podjętej na sesji w dniu 30 czerwca 2016 r. o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Strzelińskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu 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 dniu 7 lipca 2016 r. wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu pismo Przewodniczącego Rady Powiatu Strzelińskiego (przekazane również przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 8 lipca 2016 r.) w sprawie obrad XXIV sesji Rady Powiatu z 30 czerwca 2016 r. dotyczących absolutorium dla Zarządu Powiatu. Przewodniczący poinformował Izbę, że na XXIV sesji Rady Powiatu w dniu 30 czerwca 2016 r. „Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2015 r., odczytaniu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium i zapoznaniu się z pozytywnymi opiniami komisji stałych w sprawie wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2015 rok (Komisja Obszarów Wiejskich i Infrastruktury Technicznej, Komisji Edukacji, Kultury i Sportu, Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Promocji, Komisji Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej) nie nastąpiło rozstrzygnięcie”. Ponadto Przewodniczący wskazał, że „W obecności 14 radnych (przy nieobecności 3 radnych) stosunkiem głosów — 7 głosów „za podjęciem uchwały” i 7 głosów „przeciw podjęciu uchwały”, Rada Powiatu Strzelińskiego nie podjęła uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzelińskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za rok 2015”.

W dniu 22 lipca 2016 r. do Izby wpłynął wyciąg z protokołu nr XXIV/16 obrad XXIV sesji Rady Powiatu Strzelińskiego z 30 czerwca 2016 r. w części dotyczącej obrad nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za rok 2015. Na zakończenie protokołu zapisano, że „Uchwała nie została podjęta”.

Wbrew ocenie Przewodniczącego Rady Powiatu i zapisom protokołu z XXIV sesji Rady, że „Uchwała nie została podjęta”, należy stwierdzić, że sprawa absolutorium została rozstrzygnięta i Rada podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium.

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.

Analiza wyciągu z projektu protokołu sesji Rady Powiatu Strzelińskiego w dniu 30 czerwca 2016 r. pozwala stwierdzić, że Rada nie zajęła się sprawami, którymi przy absolutorium nakazują zająć się przepisy prawa.

Za podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Strzelińskiego absolutorium głosowało (przy 14 obecnych i 3 nieobecnych) 7 radnych, 7 radnych było przeciw. Bezwzględna większość głosów w przypadku siedemnastoosobowej Rady oznacza konieczność akceptacji projektu uchwały przez dziewięciu 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 Strzelińskiego wynoszącym 17 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 Strzelińskiego 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 materialnoprawnych 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 Strzelińskiego, Rada Powiatu zapoznała się z:

1) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2015 rok (opinia pozytywna),

2) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczącą wniosku Komisji Rewizyjnej,

3) pozytywnymi opiniami o wykonaniu budżetu: Komisji Obszarów Wiejskich i Infrastruktury Technicznej, Komisji Edukacji, Kultury i Sportu, Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Promocji, Komisji Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Strzelińskiego pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2015 rok i sformułowała wniosek o udzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium z tego tytułu. Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu absolutorium za rok 2015 został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Izby (uchwała nr IV/130/2016 z dnia 15 czerwca 2016 r.).

Podczas dyskusji poświęconej absolutorium w trakcie sesji w dniu 30 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 (np. sposób zarządzania powiatem, wzrost kosztów administracyjnych, brak realizacji obietnic składanych rad-

nym). 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 fakt, co zresztą potwierdza ustalona linia orzecznictwa 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 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 Strzelińskiego uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium nie opierała się na merytorycznych przesłankach, i orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Strzelińskiego 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