

Uchwała nr 107/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 8 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 15 czerwca 2018 r. o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Trzebnickiego absolutorium za 2017 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 2018 r. poz. 995, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 15 czerwca 2018 r. o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Trzebnickiego absolutorium za 2017 rok — wobec istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 i art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.).

Uzasadnienie

W odpowiedzi na wezwanie Izby z dnia 18 lipca 2018 r. (znak K.WR.0003.24.2018) do niezwłocznego przedłożenia organowi nadzoru uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Trzebnickiego za 2017 rok, Przewodniczący Zarządu Powiatu Trzebnickiego pismem z dnia 18 lipca 2018 r. (znak SP.022.28.1.2018), które wpłynęło do Izby w dniu 24 lipca 2018 r., poinformował, że Rada Powiatu Trzebnickiego obradująca na LII sesji w dniu 15 czerwca 2018 r. nie przyjęła uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Trzebnickiego za 2017 rok. Do przedmiotowego pisma załączono m.in. projekt protokołu sesji nr LII/2018 z dnia 15 czerwca 2018 roku.

Na podstawie wyników głosowania w sprawie absolutorium przedstawionych w projekcie protokołu sesji Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Powiatu Trzebnickiego nie udzieliła absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego za 2017 rok.

Zgodnie z art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.p.”, uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Według art. 13 ust. 2 u.s.p. „odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium”.

Jak wynika z projektu protokołu, za podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Trzebnickiego absolutorium głosowało 8 radnych, 11 radnych było przeciw. Bezwzględna większość głosów w przypadku 21-osobowego składu rady to 11 głosów. Oznacza to, że uchwała w sprawie udzielenia absolutorium została odrzucona. Pomimo że wynik głosowania w sprawie absolutorium nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Powiatu Trzebnickiego”, Kolegium, biorąc pod uwagę wynik głosowania, stwierdza, że na sesji w dniu 15 czerwca 2018 r. Rada Powiatu Trzebnickiego podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu z wykonania budżetu za 2017 rok.

Wynik głosowania jest rozstrzygnięciem kwestii absolutorium i powinien być potwierdzony w odpowiednio do wyniku głosowania sporządzonym dokumencie (uchwale) potwierdzającym podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium. Stwierdzić należy, że uchwała organu kolegiального jest aktem jego woli, zostaje podjęta z chwilą jej przegłosowania na posiedzeniu tego organu, a dowodem na to, że głosowanie się odbyło, jest protokół z posiedzenia organu, zawierający w szczególności wynik głosowania (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa 166/08).

Mając powyższe na uwadze Kolegium zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Trzebnickiego o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium za 2017 rok wynikającej z głosowania przeprowadzonego na LII sesji w dniu 15 czerwca 2018 roku.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli Sekretarz Powiatu Trzebnickiego oraz Radca Prawny.

Badaniem nadzorczym objęto 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 wyniku badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (wynik głosowania) Kolegium Izby stwierdziło istotne naruszenie art. 12 pkt 6 oraz art. 16 ust. 3 u.s.p.

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.

Art. 12 pkt 6 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. W ramach procedury absolutoryjnej komisja rewizyjna — na podstawie art. 16 ust. 3 u.s.p. — opiniuje wykonanie budżetu powiatu i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) izby wydają opinie o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium w terminie 14 dni. Stosownie do art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Wniosek komisji w sprawie absolutorium powinien być przesłany regionalnej izbie obrachunkowej w terminie umożliwiającym wydanie izbie opinii o tym wniosku oraz zapoznanie się z tą opinią przez radę przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium. Organ stanowiący przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium powinien zapoznać się nie tylko z opinią komisji rewizyjnej o wykonaniu budżetu i opinią składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej o przedłożonym przez zarząd sprawozdaniu z wykonania budżetu, ale także z opinią izby o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi.

Kolegium ustaliło, że Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Trzebnickiego na posiedzeniu w dniu 7 czerwca 2018 r. negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2017 rok i sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego. Podpisany przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej wniosek został przekazany do Izby w dniu 9 lipca 2018 r., tj. po nieudzieleniu absolutorium przez Radę. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wniosek Komisji Rewizyjnej zaopiniował negatywnie (uchwała nr XV/38/2018 z dnia 23 lipca 2018 r.).

Rada Powiatu nie jest wprawdzie związana — podobnie jak w przypadku opinii o przedłożonym przez zarząd sprawozdaniu z wykonania budżetu — opinią regionalnej izby obrachunkowej. Zawarte w niej uwagi mogły jednak mieć wpływ na stanowisko radnych, a tym samym na wynik głosowania w sprawie absolutorium. Gdyby bowiem radni byli w posiadaniu opinii Izby o wniosku Komisji Rewizyjnej przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium, mogłaby ona istotnie zmienić decyzję Rady w tym zakresie. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowy w Krakowie z dnia 10 października 1996 r. (I SA/Kr 887/96). Sąd zauważył, że podjęcie przez radę uchwały w sprawie absolutorium bez opinii izby o wniosku komisji rewizyjnej stanowi istotne naruszenie prawa, jeżeli zostałyby wykazane, że gdyby rada była w posiadaniu opinii regionalnej izby w przedmiocie absolutorium w chwili podejmowania uchwały, to najprawdopodobniej podjęłaby uchwałę innej treści.

Ze względu na negatywny charakter opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzieleniu Zarządowi absolutorium, Kolegium uznało, że przeprowadzenie głosowania w sprawie absolutorium

bez uprzedniego zapoznania się z opinią o wniosku komisji rewizyjnej stanowi istotne naruszenie prawa.

Instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres, co 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. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego.

W ocenie Kolegium, Rada Powiatu przed głosowaniem w sprawie absolutorium na sesji w dniu 15 czerwca 2018 r. 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 wykonanych dochodów i wydatków do planu, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym i uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet.

Podczas sesji zarzuty formułowane były w sposób ogólny. Wskazywano na:

- „radykalny wzrost” wydatków na administrację publiczną w porównaniu do wykonania budżetu 2013 r., przy spadku wydatków inwestycyjnych do np. 2010 r. oraz „radykalny spadek” wydatków majątkowych,
- zmniejszenie przychodów Powiatu poprzez „szykanowanie niektórych podmiotów” i odmawianie wynajmowania hal sportowych przy jednoczesnym wynajmie po innych cenach innym podmiotom,
- „zwolnienia” w Powiecie Trzebnickim, które w większości przypadków kończą się przegrany procesami,
- nierealizowanie podpisanej przez Powiat umowy z Gminą Prusice i narażenie Powiatu na olbrzymie koszty z odsetkami i należnymi kosztami dotyczące remontu drogi powiatowej Kaszyce-Prusice (przegrany proces sądowy),
- próby działania na szkodę Powiatu poprzez przejęcie działki, która obciążona jest wadami, od Gminy Trzebnica i co za tym idzie „ściągnięcie” zapisu o przekazaniu tej działki na cele publiczne, co powodowało, że Gmina Trzebnica tę działkę mogłaby sprzedać, a nie realizować celu publicznego, tak jak zrobiła to z podobną działką, którą przejęła od PKP Nieruchomości na parking, a sprzedała pod budowę marketu.

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

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 wskazał, że 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, że 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 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