

Uchwała nr 108/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 8 sierpnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Wołowskiego nr L/267/18
z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Wołowskiego
z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego 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 Wołowskiego nr L/267/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Wołowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2017 rok — wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Wołowskiego nr L/267/18 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Wołowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2017 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 lipca 2018 roku. W związku z podjętą uchwałą do Izby przekazano również projekt protokołu sesji L Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 28 czerwca 2018 r. oraz uchwałę Rady Powiatu Wołowskiego nr XXXI/107/16 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Wołowskiego.

Badaną uchwałą Rada Powiatu Wołowskiego, działając na podstawie art. 12 pkt 6 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.”, oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, przyjęła, że udzieliła Zarządowi Powiatu Wołowskiego absolutorium z wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2017 rok (§ 1 uchwały).

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli Starosta Wołowski, Przewodniczący Rady Powiatu Wołowskiego oraz Radca Prawny.

Zgodnie z art. 30 ust. 1a 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. „odrzućenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium”.

Na podstawie wyników głosowania w sprawie absolutorium przedstawionych w projekcie protokołu sesji i przedstawionego na posiedzeniu Kolegium przez Przewodniczącą Rady przebiegu głosowania nad absolutorium dla Zarządu, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Powiatu Wołowskiego nie udzieliła absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego za 2017 rok.

Ustawowy skład Rady Powiatu Wołowskiego wynosi 17 radnych. W sesji uczestniczyło 15 radnych. Bezwzględna większość ustawowego składu rady oznacza najbliższą liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą. Za udzieleniem absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego głosowało 8 radnych, 1 radny był przeciw, 6 radnych wstrzymało się od głosu. Bezwzględna większość głosów w przypadku 17-osobowego składu rady to 9 głosów. Oznacza to, że przy wyniku głosowania (8 głosów za udzieleniem absolutorium) uchwała w sprawie udzielenia absolutorium została odrzucona. W treści

uchwały (§ 1) błędnie zatem przyjęto, że absolutorium zostało udzielone. Na sesji doszło do nieprawidłowej interpretacji wyników głosowania, wskutek której niewłaściwie sformułowano treść uchwały o absolutorium. Pomimo że wynik głosowania w sprawie absolutorium nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w odpowiednio sporządzonej uchwale, Kolegium, biorąc pod uwagę wynik głosowania, stwierdza, że na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Powiatu Wołowskiego 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 kolegialnego 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 Wołowskiego o nieudzieleniu Zarządowi absolutorium za 2017 rok wynikającej z przeprowadzonego na sesji głosowania.

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).

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Wołowskiego o nieudzieleniu absolutorium, Kolegium zapoznało się następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XV/7/2018 z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołowskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2017 rok (opinia pozytywna),
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Wołowskiego,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XV/32/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Wołowskiego za 2017 rok (opinia negatywna),
- projektem protokołu sesji L Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 28 czerwca 2018 roku.

W ocenie Kolegium badana uchwała o nieudzieleniu absolutorium (wynik głosowania) została podjęta z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 6 u.s.p., który 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. Podjęcie uchwały w sprawie absolutorium powinno zostać poprzedzone rozpatrzeniem przez organ stanowiący sprawozdania z wykonania budżetu. „Rozpatrzenie sprawozdania” narzuca konieczność aktywnego zachowania się na sesji związanej z oceną wykonania budżetu. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu (zob. L. Lipiec-Warzecha, Art. 270 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC).

Z projektu protokołu sesji wynika, że przed głosowaniem w sprawie absolutorium nie przeprowadzono żadnej dyskusji dotyczącej oceny wykonania budżetu. Nie przedstawiono również zastrzeżeń dotyczących wykonania budżetu przez Zarząd. W związku z tym w ocenie Kolegium nie było merytorycznych przesłanek do nieudzielenia absolutorium Zarządowi ani też uzasadnienia do głosowania za nieudzieleniem absolutorium czy też wstrzymaniem się od głosowania. Kolegium w pełni podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.

Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu powiatu w danym roku budżetowym. Nie może ona ograniczać się do poinformowania radnych o charakterze opinii komisji stałych Rady Powiatu o wykonaniu budżetu, wniosku absolutoryjnego Komisji Rewizyjnej, opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu i o wniosku Komisji Rewizyjnej oraz wskazania, że sprawozdania były przedmiotem dyskusji na wspólnym posiedzeniu wszystkich komisji stałych. Uchwała Rady Powiatu w sprawie absolutorium nie powinna być wyłącznie wynikiem samego przedstawienia radzie materiałów wymaganych przepisami prawa powszechnie obowiązującego, ale ich rzetelnej, merytorycznej analizy. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały Rady w przedmiocie absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu powiatu przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

Dokonując oceny wykonania budżetu rada powinna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego. Badaniu rady powinno podlegać zatem, czy uchwalone przez nią wielkości dochodów i wydatków budżetu zostały w sposób prawidłowy wykonane przez organ wykonawczy. Niezbędne w tym procesie jest wobec tego ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów 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 skutkiem obiektywnie istniejących okoliczności.

Przy powyższych merytorycznych kryteriach oceny wykonania budżetu nie powinny pozostać bez znaczenia dla organu stanowiącego stanowisko jego własnej komisji rewizyjnej opiniującej wykonanie budżetu oraz opinie składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej, które poszerzają i pogłębiają podstawy tej oceny. W ocenie Kolegium, ze względu na pozytywne zaopiniowanie przez Skład Orzekający Izby sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu za 2017 rok oraz sformułowanie przez Komisję Rewizyjną wniosku o nieudzielenie Zarządowi absolutorium, który został przez Izbę negatywnie zaopiniowany, przeprowadzenie dodatkowej dyskusji w trakcie sesji absolutoryjnej było niezbędne. Wprawdzie ustawa o samorządzie powiatowym nadaje mocną pozycję komisji rewizyjnej rady w procedurze absolutoryjnej, to jednak rada — a nie komisja rewizyjna — podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium i to rada decyduje o ostatecznej treści uchwały w przedmiocie absolutorium.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Wołowskiego 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