

Uchwała nr 93/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 17 lipca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Górowskiego nr IX/66/2019
z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu
Górowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2018 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 z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Górowskiego nr IX/66/2019 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Górowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2018 rok — wobec istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511).

Uzasadnienie

W dniu 4 lipca 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Powiatu Górowskiego nr IX/66/2019 z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Górowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2018 rok.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Górowskiego, Kolegium Izby zapoznało się z:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/43/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Górowskiego sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Górowskiego w 2018 rok (opinia pozytywna z uwagami),
- przedłożonym w dniu 22 maja 2019 r. protokołem nr 1/2019 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Górowskiego z dnia 14 maja 2019 r.,
- pismem Izby znak WIAS.WR.530.1.2019 z dnia 3 czerwca 2019 r.,
- materiałami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, tj. nagraniem „IX sesji Rady Powiatu Górowskiego VI kadencji z dnia 25 czerwca 2019 r.” (zwanym dalej nagraniem sesji), porządkiem obrad ww. sesji, projektem uchwały Rady Powiatu Górowskiego „w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Górowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2018 rok” oraz informacją o wyniku głosowania nad ww. uchwałą.

W podstawie prawnej badanej uchwały podano art. 12 pkt 6 i art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511) — zwanej dalej „u.s.p.” — oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869).

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”.

Uchwała została podjęta z zachowaniem wymogów określonych w art. 30 ust. 1a u.s.p. Skład Rady wynosi 15 radnych. Projekt uchwały zakładał udzielenie Zarządowi Powiatu Górowskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok. Jak wynika z informacji o wyniku głosowania nad uchwałą, za jej przyjęciem głosowało sześciu radnych, ośmiu radnych wstrzymało się od głosu.

Z porządku obrad IX sesji Rady Powiatu Górowskiego wynika, że w jej ramach zaplanowano „Przyjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2018 rok” (pkt 15) oraz „Przyjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Górowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2018 rok” (pkt 16).

W ramach punktu 15 porządku obrad odczytano opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Górowskiego sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Górowskiego w 2018 rok, a następnie poddano pod głosowanie projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Górowskiego za 2018 rok. Uchwała została podjęta.

W ramach punktu 16 porządku obrad wskazano, że Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Górowskiego nie zajęła stanowiska w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok, odczytane zostało pismo Izby odnoszące się do braku stanowiska Komisji w sprawie absolutorium (pismo z dnia 3 czerwca 2019 r. znak WIAS.WR.530.1.2019, błędnie nazwane przez Przewodniczącego Rady opinią). Prowadzona w tej części sesji dyskusja dotyczyła w istocie motywów, którymi kierowali się członkowie Komisji Rewizyjnej wstrzymując się od głosu przy podejmowaniu decyzji w sprawie absolutorium. W trakcie dyskusji motywy te nie zostały podane, potwierdzono jedynie, że wszyscy członkowie Komisji wstrzymali się od głosu.

W ocenie Kolegium badana uchwała została podjęta z naruszeniem art. 12 pkt 6 u.s.p. Przepis ten 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 świetle tej regulacji jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu powiatu w danym roku budżetowym. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. 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 (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Z nagrania sesji wynika, że ww. wymagania przy podejmowaniu badanej uchwały nie zostały spełnione. W trakcie sesji nie omówiono i nie przeanalizowano sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok. Rada Powiatu w trakcie sesji nie dokonała oceny wykonania budżetu za 2018 rok, w tym takiej, która uprawniałaby do nieudzielenia absolutorium — w trakcie dyskusji nad absolutorium nie sformułowano żadnego zarzutu dotyczącego wykonania budżetu Powiatu Górowskiego w 2018 roku. Wymóg rozpatrzenia sprawozdania, o którym mowa w art. 12 pkt 6 u.s.p., obejmuje zaznajomienie się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu i jego 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 przebiegu sesji nie wynika również, że w jej trakcie Rada zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym Powiatu za 2018 rok oraz informacją o stanie mienia Powiatu. Z art. 15 ust. 1 u.s.p. wynika tymczasem, że rada powiatu obraduje na sesjach, a zatem w trakcie sesji powinny zostać podjęte czynności polegające na zaznajomieniu się z ww. dokumentami przez Radę, jako organ działający kolegialnie.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Górowskiego 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód