

Uchwała nr 103/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 lipca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Wołowskiego nr VIII/59/19
z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Wołowskiego
absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2018 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561 i 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 Wołowskiego nr VIII/59/19 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Wołowskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2018 rok — wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Wołowskiego nr VIII/59/19 z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Wołowskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2018 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 8 lipca 2019 roku.

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

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XV/38/2019 z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Wołowskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2018 rok (opinia pozytywna),
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego za 2018 rok,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XV/68/2019 z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego za 2018 rok (opinia negatywna),
- projektem protokołu VIII sesji Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 27 czerwca 2019 r. wraz z wynikami głosowania,
- porządkiem obrad VIII sesji Rady Powiatu Wołowskiego z dnia 27 czerwca 2019 r., projektem uchwały Rady Powiatu Wołowskiego „w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2018 rok” i informacją o wyniku głosowania nad ww. uchwałą (zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa) oraz transmisją obrad, do której odsyła BIP Starostwa.

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 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), zwanej dalej „u.f.p.”, postanowiła o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Wołowskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Wołowskiego za 2018 rok.

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. Ustawowy skład Rady Powiatu Wołowskiego wynosi 17 radnych. Projekt uchwały zakładał udzielenie Zarządowi Powiatu Wołowskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2018 rok. Jak wynika z transmisji obrad oraz informacji o wyniku głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium, w głosowaniu uczestniczyło 16 radnych — za jej przyjęciem głosowało 6 radnych, 10 radnych wstrzymało się od głosu. Bezwzględna większość głosów w przypadku 17-osobowego składu rady to 9 głosów. Oznacza to, że uchwała w sprawie udzielenia absolutorium została odrzucona, co jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

Badaniem nadzorczym objęto zarówno tryb, w jakim przedmiotowa 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 ocenie Kolegium uchwała 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. W świetle tej regulacji jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia 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.

Rada Powiatu przed głosowaniem w sprawie absolutorium na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r. nie dokonała jednoznacznej oceny czy uchwalone przez nią wielkości dochodów i wydatków budżetu zostały w sposób prawidłowy wykonane przez organ wykonawczy. W procesie udzielania absolutorium niezbędne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków 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. 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.

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

- nieproporcjonalność budżetu za 2018 rok względem Gmin Powiatu,
- wykonanie budżetu deficytowego (co oznacza dalsze powiększenie deficytu, które wzrosło do roku poprzedniego o kolejne 2 mln zł) i większe zadłużenie Powiatu (o kolejne miliony, obecnie na koniec 2018 r. wynosi 24 mln 140 tys. zł),
- większe zadłużenie Powiatowego Centrum Medycznego w Wołowie Sp. z o.o.,
- zadłużenie w zakresie oświaty (o kolejny milion, choć jest to najlepsza inwestycja w przyszłość),
- powszechne poczucie zagrożenia zabezpieczenia zwłaszcza w zakresie leczenia szpitalnego, ciągłości podstawowej opieki zdrowotnej,
- „niezrealizowane uchwały budżetowe” w 2018 r.: ścieżka rowerowa do Uskorza Wielkiego — brak dofinansowania przez Gminę Wołów, remont Liceum Ogólnokształcącego w Brzegu Dolnym — wykonanie jedynie remontu dachu (pomimo zabezpieczenia kwoty 151 tys. zł, zrealizowano 32 tys. zł), niewykonanie dokumentacji projektowej chodnika przy ul. Dębowej w Brzegu, niezrealizowanie planu utworzenia transportu na terenie Powiatu Wołowskiego,
- zaniepokojenie rosnącymi kosztami obsługi zadłużenia Powiatu (pogorszenie wysokości indywidualnego wskaźnika zadłużenia oznacza, że pozyskanie kredytów inwestycyjnych będzie coraz trudniejsze).

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. W związku z tym nie było merytorycznych przesłanek do nieudzielenia absolutorium Zarządowi ani też uzasadnienia do głosowania za nieudzieleniem absolutorium czy też wstrzymania

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), 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 omawiane na wspólnym posiedzeniu 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. 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).

Przy powyższych merytorycznych kryteriach oceny wykonania budżetu nie powinny pozostawać 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 2018 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