

Uchwała nr 63/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 2 września 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w Oławie nr XLIV/259/2022
z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2021 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu w Oławie nr XLIV/259/2022 z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2021 rok — wobec istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526).

Uzasadnienie

W dniu 5 sierpnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynęła uchwała Rady Powiatu w Oławie nr XLIV/259/2022 z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2021 rok.

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 2022 r. poz. 1526) — zwanej dalej „u.s.p.” — oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.).

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. odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. W skład Rady Powiatu w Oławie wchodzi 19 radnych. Jak wynika z nagrania z sesji absolutorijnej, projekt badanej uchwały zakładał udzielenie Zarządowi Powiatu Oławskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2021 rok. Za jej przyjęciem (w trakcie reasumpcji głosowania) głosowało dziewięciu radnych, siedmiu radnych było przeciwnych, jeden radny wstrzymał się od głosu (dwóch radnych było nieobecnych). Za przyjęciem uchwały nie zagłosowała zatem bezwzględna większość jej ustawowego składu. Taki wynik głosowania, w świetle art. 13 ust. 2 u.s.p., oznacza przyjęcie uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta (przesłanki formalne), a także przesłanki materialne stanowiące podstawę jej podjęcia.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Oławskiego, Kolegium zapoznało się zatem z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/43/2022 z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Oławie sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Oławskiego w 2021 r. (opinia pozytywna),
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Oławskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2021 r.,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/63/2022 z dnia 10 czerwca 2022 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Oławie w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Oławie za 2021 rok,
- materiałami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, tj. nagraniem z sesji Rady Powiatu Oławskiego z dnia 27 lipca 2022 r. (zwanym dalej nagraniem sesji), porządkiem obrad ww. sesji.

W porządku obrad sesji absolutoryjnej zaplanowano m.in. następujące punkty:

„V. Wykonanie budżetu Powiatu Oławskiego za 2021 rok:

- 1) sprawozdanie Starosty Oławskiego z wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za rok 2021,
- 2) sprawozdanie finansowe za rok 2021, przedstawione przez Starostę Oławskiego,
- 3) informacja Starosty Oławskiego o stanie mienia Powiatu Oławskiego oraz sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Oławie za rok 2021,
- 4) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- 5) odczytanie opinii Komisji Rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2021 rok oraz treści wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- 6) odczytanie opinii składu orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- 7) opinie stałych komisji Rady Powiatu w sprawie wykonania budżetu,
- 8) dyskusja,
- 9) podjęcie uchwał w sprawie:
 - a) rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2021 rok,
 - b) absolutorium dla Zarządu Powiatu w Oławie za 2021 rok”.

W ramach pkt 7 przedstawiono opinie stałych komisji Rady Powiatu dotyczące projektu uchwały o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu — wszystkie były pozytywne. W ramach pkt 8 poszczególne kluby radnych Rady Powiatu w Oławie przedstawiły swoje stanowiska dotyczące absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Oławskiego w 2021 roku. Podjęto dyskusję dotyczącą wykonania budżetu.

W trakcie dyskusji, w ocenie Kolegium Izby, nie dokonano takiej oceny wykonania budżetu za 2021 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2021 rok. Jako argumenty przemawiające za nieudzieleniem absolutorium Zarządowi Powiatu podniesiono następujące kwestie:

- budowy obiecane mostu na rzece Odrze, oraz braku tej inwestycji w programie rządowym,
- długotrwałej budowy ronda przy ulicy Kutrowskiego (ósmy rok realizacji), oraz kosztów z tym związanych,
- niewykonania planowanych w budżecie 2021 zadań dotyczących montażu fotowoltaiki na budynku starostwa, budowy placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz instalacji klimatyzacji w sali obrad,
- zamieszania wokół siedziby pogotowia ratunkowego w Oławie i braku właściwej reakcji ze strony Zarządu Powiatu w tej sprawie,
- rekordowo długich kolejek do wydziału komunikacji i braku interwencji etatowych członków Zarządu w tej sprawie,
- przerostu zatrudniania w administracji powiatowej,
- zaciągania kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i innych zobowiązań,
- faworyzowania poszczególnych gmin przy wyborze realizowanych inwestycji, niewykonania w związku z tym od czterech lat drogi w Psarach oraz ogólnego stanu dróg w Powiecie,
- „podarowania” Miastu Oława 2 mln zł z tytułu podatku VAT, co spowodowało brak ekonomicznego sensu powołania spółki przy Centrum Rewalidacyjnym oraz konieczność dokapitalizowania tej spółki,
- zadłużania Powiatu w nadchodzących czasach recesji,
- niesprawiedliwego „dzielenia budżetu” w stosunku do poszczególnych gmin Powiatu.

Zaprezentowano ponadto stanowisko w sprawie wotum zaufania, w tym zarzuty dotyczące spraw personalnych.

Wobec podniesionych argumentów wskazania wymaga, że:

Na zadanie pn. „Budowa mostu w m. Oława na rzekach Odra i Oława jako połączenie dróg lokalnych: wojewódzkich nr 396 i 455, powiatowej nr 1570D oraz gminnej ul. Malinowa” w budżecie Powiatu zaplanowano kwotę 20.010 zł, wykonano ją w wysokości 20.009,02 zł. Planowany wydatek miał charakter dotacyjny (§ 6300) i został ujęty w rozdziale 60013 „Drogi wojewódzkie”. Oznacza to, że dokonując tego wydatku w istocie Powiat dofinansował zadanie województwa, nie można zatem zarzucać niewykonanie tego zadania Zarządowi Powiatu. W budżecie Powiatu wśród zadań inwestycyjnych nie wymieniono też drogi w Psarach, natomiast na remonty dróg powiatowych zaplanowano 1.054.361 zł i kwotę powyższą wydatkowano w całości. Podkreślenia wymaga, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a zatem wyłącznie realizacji wartości zaplanowanych w budżecie danego (oceniałego) roku — dokonywane w ramach absolutorium oceny nie mogą dotyczyć potencjalnych kierunków wydatkowania środków. Zarzuty dotyczące takich wydatków w istocie nie donoszą się do wykonywania budżetu, ale do planowania budżetowego, tj. do działalności co do zasady zastrzeżonej dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do kolejnych zarzutów podniesionych w trakcie sesji absolutoryjnej, a dotyczących wydatkowania środków zaznaczenia wymaga, że w budżecie Powiatu na 2021 r. zaplanowano:

- na zadanie polegające na przebudowie drogi powiatowej nr 1570D ulicy Lipowej wraz ze skrzyżowaniem z drogą krajową nr 94 ulicą Kutrowskiego na małe rondo w miejscowości Oława — 1.570.152 zł, wydatkowano natomiast 2.214 zł,
- na zadanie polegające na instalacji systemu klimatyzacji wraz z modernizacją istniejącej instalacji elektrycznej i teletechnicznej oraz dywersyfikacją źródła zasilania w budynku Starostwa Powiatowego w Oławie, w oparciu o odnawialne źródła energii (Etap I) montaż instalacji fotowoltaicznej na budynku użyteczności publicznej Powiatu Oławskiego — 216.053 zł, wydatkowano natomiast 2.460 zł,
- na zadanie polegające na budowie placówki opiekuńczo-wychowawczej — 100.000 zł, nie wydatowano natomiast żadnych środków.

Łączna wartość wydatków planowanych na ww. zadania wynosiła 1.886.205 zł, co stanowiło 6,90% planowanych w budżecie Powiatu wydatków majątkowych. W trakcie dyskusji nie dowiedziono, że winę za niewykonanie tych zadań ponosi Zarząd Powiatu.

W odniesieniu do zarzutu dotyczącego zadłużanie Powiatu i zaciągania kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów odnotowania wymaga, że Powiat nie zaciągnął z ww. tytułu zobowiązań ponad plan. Przychody z tytułu pożyczek kredytów emisji obligacji w budżecie Powiatu zaplanowano w wysokości 11.791.300 zł wykonano w wysokości 5.900.000 zł. Limity zobowiązań przewidziano m. in. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań — ustalenia wartości przychodów oraz charakteru limitów zobowiązań dokonała Rada Powiatu.

Jeżeli chodzi natomiast o argument dotyczący konieczności dokapitalizowania spółki, to wskazania wymaga, że w budżecie Powiatu na 2021 rok zaplanowano w § 601 „Wydatki na zakup i objęcie akcji i udziałów” w rozdziale 80102 „Szkoły podstawowe specjalne” kwotę 50.000 zł. Wydatki te nie zostały wykonane.

Pozostałe argumenty, które podnoszono w trakcie dyskusji nad absolutorium nie dotyczyły wykonywania budżetu.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej, uwzględniającej specyfikę budżetu, który stosownie do art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi roczny plan dochodów, wydatków, przychodów, rozchodów, zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt — jako organ wykonawczy — ponosi odpowiedzialność. W procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli

absolutoryjnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 ustawy o finansach publicznych. Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę. W orzecznictwie tym podkreśla się również, że 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 (por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt 721/19, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12, z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06 i z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14 i z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

W ocenie Kolegium Izby wymagania powyższe nie zostały spełnione przy podejmowaniu badanej uchwały, a zatem podjęta ona została z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 6 u.s.p.

Dokonana w trakcie sesji absolutoryjnej ocena — ocena negatywna nie wynikała z kompleksowej analizy wykonania budżetu. W jej trakcie nie padły argumenty odnoszące się do realizacji budżetu jako całości. Podkreślenia wymaga, że w następstwie realizacji w 2021 roku dochodów w wysokości 100.614.889,33 zł (106,41% planu), w tym dochodów majątkowych w kwocie 8.285.676,35 zł (106,12% planu) i wydatków budżetowych w kwocie 102.011.150,23 zł (89,40% planu), w tym wydatków majątkowych w kwocie 18.490.911,34 zł (67,71% planu), budżet Powiatu zamknął się deficytem w kwocie 1.396.260,90 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 19.546.527 zł. Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi jest wielkością dodatnią i wynosi 8.808.974 zł, przy planowanej ujemnej jego wysokości w kwocie 46.260 zł. W trakcie dyskusji nad absolutorium podnoszono zarzuty dotyczące wykonania tylko niektórych zadań oraz argumenty nie związane z wykonaniem budżetu. Podkreślenia wymaga jednocześnie, że istotną kwestią przy formułowaniu zarzutu niewykonania planowanych wartości budżetowych jest wskazanie przyczyn tego niewykonania i ustalenie stopnia zawinienia organu wykonawczego za rozbieżności pomiędzy wartościami planowanymi i wykonanymi. W przypadku oceny wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2021 rok nie wskazano tych przyczyn i nie dowiedziono, że winą za niezrealizowanie wskazywanych wielkości można obciążyć Zarząd Powiatu.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Oławie 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