

Uchwała nr 37/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 maja 2023 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr VI/41/2023 z dnia 2 maja 2023 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgorzeleckiego za 2022 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668 i z 2023 r. poz. 803), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

odrzuca

odwołanie od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr VI/41/2023 z dnia 2 maja 2023 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgorzeleckiego za 2022 rok — wobec wniesienia go przez nieuprawniony podmiot.

Uzasadnienie

W dniu 18 maja 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w formie elektronicznej wpłynęło pismo znak BRZ.0711.13.2023/3 z podpisem Starosty Zgorzeleckiego zawierające odwołanie od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr VI/41/2023 z dnia 2 maja 2023 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgorzeleckiego za 2022 rok (opinii negatywnej).

Przystępując do rozpatrzenia złożonego przez Starostę Zgorzeleckiego odwołania od uchwały Składu Orzekającego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu odniosło się do formalnych kryteriów jego oceny, tj. czy odwołanie wniesione zostało przez uprawniony organ.

Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668 i z 2023 r. poz. 803), zwana dalej „u.r.i.o.”, nie określa procedury postępowania w sprawie wniesienia przez jednostkę samorządu terytorialnego odwołania do kolegium izby od opinii wydanej na podstawie art. 13 ustawy, jak i nie zawiera regulacji dotyczących wskazania organu właściwego do jego wniesienia.

Jednostki samorządu terytorialnego są osobami prawnymi biorącymi udział w obrocie prawnym (art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Jak każda osoba prawna działają one przez swoje organy wskazane w ustawie i opartym na niej statucie osoby prawnej.

Stosownie do art. 8 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), zwanej dalej „u.s.p.”, powiat działa poprzez swoje organy, tj. radę powiatu (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd (organ wykonawczy).

W postanowieniu z dnia 9 listopada 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na uchwałę poszerzonego składu NSA z dnia 16 lutego 2016 r. sygn. I OPS 2/15 (ONSAiWSA 2016, nr 4, poz. 54), stwierdził, że „W orzecznictwie wskazuje się, że starosta nie jest organem powiatu w rozumieniu ustrojowym (art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm., dalej usp). Jest on przewodniczącym zarządu powiatu, a zarząd stanowi organ wykonawczy powiatu (art. 26 ust. 1 i 2 usp). Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1 usp)” (postanowienie NSA z dnia 9 listopada 2021 r. sygn. I OZ 431/21; LEX nr 3257791). Również w piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że „Zarząd powiatu jako organ wykonawczy powiatu oraz starosta jako jego przewodniczący posiadają odrębne i niezależne od siebie uprawnienia. Jedno z nich dotyczy kierowania bieżącymi sprawami powiatu, co należy rozumieć jako wyjątek od zasady przyznającej zarządowi uprawnienia do wykonywania zadań powiatu” (C. Martysz [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, art. 34). Nie ma zatem żadnej podstawy do przyznania staroście uprawnień do działania jako zarząd powiatu.

Przedmiotem opiniowania przez skład orzekający stosownie do art. 13 pkt 5 u.r.i.o. jest przedkładane przez zarząd powiatu sprawozdanie z wykonania budżetu. Zarząd powiatu jako organ wykonawczy stosownie do art. 60 u.s.p. w związku z art. 247 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) odpowiada za prawidłowe wykonanie budżetu. Nadto wskazać należy, że uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgorzeleckiego za 2022 rok stanowi element procedury absolutoryjnej Zarządu Powiatu.

Przedmiotowa opinia kierowana jest do organu wykonawczego, który jest autorem sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2022 rok, będącego przedmiotem opiniowania. Biorąc powyższe pod uwagę — zdaniem Kolegium Izby — to organ wykonawczy, jako odbiorca opinii, posiada wyłączne uprawnienia do wniesienia odwołania w przedmiotowej sprawie od uchwały składu orzekającego, co powinno przybrać formę uchwały.

Kolegium Izby wskazuje również na regulacje zawarte w uchwale Rady Powiatu Zgorzeleckiego nr LI/342/2018 z dnia 26 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Zgorzeleckiego, gdzie uregulowano tryb pracy organów Powiatu. W § 72 Statutu postanowiono, że:

„1. Zarząd rozstrzyga w formie uchwał wszystkie sprawy należące do jego kompetencji wynikające z ustaw oraz przepisów wykonawczych do ustaw i w granicach upoważnień ustawowych.

2. Oprócz uchwał zawierających rozstrzygnięcia zarząd może podejmować inne uchwały, w szczególności zawierające opinie i stanowiska zarządu.

[...]

4. Uchwały zarządu podpisują wszyscy członkowie zarządu obecni na posiedzeniu zarządu a wynik głosowania jest odnotowywany w protokole.

5. Uchwały zarządu numerowane są następująco: kolejny numer uchwały i rok podjęcia”.

Mając na uwadze powyższe regulacje, zarówno ustawowe jak i zawarte w Statucie, pismo o znaku BRZ.0711.13.2023/3 (nieodpowiadające zasadom numeracji ustalonym w Statucie dla uchwał Zarządu) podpisane przez Starostę nie może zostać uznane za uchwałę Zarządu Powiatu Zgorzeleckiego.

Wyłączne prawo do wniesienia odwołania od uchwały składu orzekającego posiada natomiast organ wykonawczy — jako odbiorca opinii, zatem do skutecznego wniesienia odwołania konieczne było podjęcie uchwały przez Zarząd Powiatu Zgorzeleckiego.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu jako kończąca postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód