

Uchwała nr 53/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 lipca 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w Oławie nr LIV/310/2023
z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2022 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 i z 2023 r. poz. 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu w Oławie nr LIV/310/2023 z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2022 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 i z 2023 r. poz. 572).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu w Oławie nr LIV/310/2023 z dnia 28 czerwca 2023 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2022 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 lipca 2023 roku.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano 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 i z 2023 r. poz. 572) — zwanej dalej „u.s.p.” — oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 i 1273).

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 2022 rok. Za jej przyjęciem głosowało ośmiu radnych, siedmiu radnych było przeciwnych, jeden radny wstrzymał się od głosu (trzech 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 w Oławie, Kolegium zapoznało się zatem z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/47/2023 z dnia 26 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Oławie sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Oławskiego w 2022 r. (opinia pozytywna),
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Oławskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2022 r.,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/76/2023 z dnia 23 czerwca 2023 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Oławie w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Oławie za 2022 rok (opinia pozytywna),
- materiałami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, tj. nagraniem z sesji Rady Powiatu Oławskiego z dnia 28 czerwca 2023 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 2022 rok:

- 1) sprawozdanie Starosty Oławskiego z wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za rok 2022,
- 2) sprawozdanie finansowe za rok 2022, 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 2022,
- 4) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- 5) odczytanie opinii Komisji Rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2022 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 2022 rok,
 - b) absolutorium dla Zarządu Powiatu w Oławie za 2022 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 2022 roku. Podjęto dyskusję dotyczącą wykonania budżetu.

W trakcie dyskusji jako argumenty przemawiające za nieudzieleniem absolutorium Zarządowi Powiatu podnoszono następujące kwestie:

- 1) przeniesienia pogotowia ze szpitala i niespełnienia obietnicy przywrócenia jego dotychczasowego umiejscowienia, doprowadzenie do zadłużenia szpitala, w związku z brakiem nadzoru nad jego działalnością, przedłużającego się audytu szpitala;
- 2) warsztatów szkolnych, tj. braku gotowości (do miesiąca września) do skorzystania z przyznanego już w maju dofinansowania, co wiązało się z koniecznością ich ogrzewania i wykorzystywania ich w innym zakresie niż cel w związku z którym zostały one wybudowane;
- 3) braku klimatyzacji sali obrad Rady;
- 4) przerostu zatrudnienia w Starostwie (wysokich kosztów utrzymania pracowników i ich niezadowolenia z wysokości zarobków), znacznego zróżnicowania wynagrodzeń, zwalniania wieloletnich i doświadczonych pracowników, co skutkowało przegranyymi sprawami w sądzie pracy i wypłatą odszkodowań;
- 5) braku transparentności pracy Zarządu, niedoinformowania członków Zarządu odnośnie pism i działań które podejmuje Starosta, a które powinien podejmować Zarząd — Zarząd nie był informowany o pismach kierowanych przez lekarzy do Starosty, utrudnionego dostępu do dokumentów, braku odpowiedzi na pytania mieszkańców dotyczące magazynów energii, braku informacji o sytuacji kadrowej i finansowej Szpitala;
- 6) stanu dróg powiatowych (przy jednoczesnym wskazaniu, że jest on zły ze względów finansowych); wykonanie krótkiego odcinka drogi w Psarach;
- 7) finansowania zadań gminnych, podczas gdy Powiat ma zadania własne i powinien skupić się na ich realizacji;
- 8) fotowoltaiki, zakresu realizacji tego zadania;

- 9) działalności Starosty jako nadzorującego pracę Starostwa, jego działań podejmowanych w stosunku do Zarządu i Rady;
- 10) prowadzenia rozmów z Burmistrzem Oławy o niekorzystnej dla Powiatu umowie — Miasto powinno bowiem zapłacić Powiatowi 2 mln zł.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej, uwzględniającej specyfikę budżetu (jako planu dochodów, wydatków, przychodów i 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 jednostki samorządu terytorialnego i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, za prawidłowość której 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 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 organu stanowiącego, określonej m.in. w art. 271 u.f.p. Żadne inne aspekty działalności organu wykonawczego, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 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 orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się także, że dokonując oceny wykonania budżetu organ stanowiący powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się wyłącznie na wybranych jego elementach (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13 oraz WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/Po 941/13).

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 2022 r. dochodów w wysokości 108.351.788,37 zł (99,96% planu), w tym dochodów majątkowych w kwocie 7.218.202,86 zł (81,88% planu), i wydatków budżetowych w kwocie 117.930.731,50 zł (91,08% planu), w tym wydatków majątkowych w kwocie 20.684.764,36 zł (69,62% planu), budżet Powiatu zamknął się deficytem w kwocie 9.578.943,13 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 21.089.269,00 zł. Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi jest wielkością dodatnią i wynosi 3.887.618,37 zł, przy planowanej ujemnej jego wartości w kwocie 195.714 zł.

Zarzuty wyrażone w trakcie dyskusji absolutoryjnej obejmowały tylko niektóre aspekty dotyczące budżetu w 2022 r. (nie uzasadniały one jednak nieudzielenia absolutorium) lub nie były związane z wykonaniem budżetu.

Zakres oceny absolutoryjnej wyznacza definicja budżetu i jego znaczenie zawarte w art. 211 ust. 1 i 4 u.f.p. W świetle powołanych regulacji budżet jest rocznym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, który określa uchwała budżetowa stanowiąca podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym. Ocenie absolutoryjnej podlega wykonanie zaplanowanych wielkości, tj. procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków zaplanowanych w budżecie, a zatem działalność organu wykonawczego wyłącznie związana z wykonaniem budżetu po dokonanych zmianach. Zmiany budżetu kształtują budżet, wyznaczając jednocześnie granice, w ramach których organ wykonawczy może dysponować środkami publicznymi (art. 44 ust. 1 pkt 2 u.f.p.),

tj. granice upoważnienia do dysponowania środkami. Formułowane w toku oceny absolutoryjnej zarzuty muszą być bezpośrednio powiązane z treścią (wielkościami) budżetu, którego wykonanie podlega ocenie.

W kontekście powyższego, wobec podniesionych w trakcie dyskusji absolutoryjnej argumentów wskazania wymaga, że:

Z uchwały budżetowej Powiatu Oławskiego na 2022 rok (po zmianach) oraz ze sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu w 2022 r. wynika, że na zadanie pn. Budowa profesjonalnych warsztatów zajęciowych przy Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego przy ul. Kutrowskiego 31 w Oławie zaplanowano 5.168.549 zł, wydatkowano natomiast 4.815.022,61 zł. Na zadanie pn. Zakup wyposażenia do profesjonalnych warsztatów zajęciowych przy CKZiU w Oławie zaplanowano 1.025.000 zł, wydatkowano natomiast 204.467,45 zł. Ze sprawozdania z wykonania budżetu wynika dodatkowo, że na ostatnie z ww. zadań Powiat otrzymał dofinansowanie w wysokości 4,1 mln zł — ogłoszono przetarg i podpisano umowy na dostawę sprzętu (s. 79 sprawozdania). W trakcie sesji absolutoryjnej Starosta wyjaśnił, że jeżeli chodzi o warsztaty, to wszystko realizowane jest zgodnie z planem, zostały one wybudowane i potrzebny jest czas na to, by je „wypełnić”, teraz realizowane są zadania, które zostały rozstrzygnięte przetargiem w roku ubiegłym. Należy zaznaczyć, że przy formułowaniu ww. zarzutu nie wskazywano na przyczyny odchylenia wartości wykonanych od planowanych i nie dowiedziono, że winą za niezrealizowanie wskazywanych wielkości można obciążyć Zarząd Powiatu.

W odniesieniu do pozostałych zadań, tj. zadań dotyczących budowy drogi w Psarach, instalacji klimatyzacji w sali obrad, montażu instalacji fotowoltaicznych, wskazania wymaga, że w budżecie Powiatu według stanu nadziej 31 grudnia 2022 r. na zadanie pn. Przebudowa drogi powiatowej nr 1573 D-Gać-Psary o długości 1,0 km zaplanowano wydatki w kwocie 496.198 zł, w takiej też wysokości poniesiono wydatki na ten cel (s. 34 sprawozdania), pozostałe zadania nie były natomiast objęte załącznikiem zadań inwestycyjnych (nie były zaplanowane w budżecie).

Specyfika budżetu wymaga też, aby zarzuty dotyczące jego wykonania zostały zdefiniowane poprzez wskazanie skonkretyzowanych wydatków o określonej wartości i ich ścisłego powiązania z konkretnymi zapisami budżetowymi. Udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium musi opierać się na bezspornie stwierdzonych faktach w stosunku do konkretnych zapisów (danych pozycji) w uchwale budżetowej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 1132/16). Wymagań powyższych nie spełnia ogólnie sformułowany w trakcie dyskusji absolutoryjnej zarzut dotyczący stanu dróg powiatowych, zarzuty dotyczące przerostu zatrudnienia w Starostwie, nieuzasadnionej dysproporcji w wynagradzaniu pracowników, czy też ponoszenia wydatków związanych z wypłatą odszkodowań zasądzonych przez Sąd Pracy. Zauważenia wymaga, że w Starostwie — jak wynika ze sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Oławskiego w 2022 r. (s. 42) — w 2022 r. nie ponoszono wydatków związanych z odszkodowaniami zasądzonymi przez Sąd Pracy. Bez powiązania z planowanymi wielkościami budżetowymi podniesiony został także zarzut dotyczący prowadzenia rozmów dotyczących niekorzystnej dla Powiatu umowy.

Z samej istoty absolutorium wynika, że w jego ramach nie może być poddawana ocenie sfera planowania budżetowego, a w związku z tym kwestie dotyczące angażowania się Powiatu w finansowanie zadań gminnych.

W kontekście wypowiedzi formułowanych w toku dyskusji absolutoryjnej, z których wynikało, że ocena ta dokonywana jest w perspektywie okresu kadencji, podkreślenia wymaga również, że ze względu na zakres czasowy obowiązywania budżetu ocenie absolutoryjnej podlegać może wyłącznie wykonanie wielkości zaplanowanych na dany rok (z uwzględnieniem zmian dokonanych w ciągu roku).

W świetle powyższego poza granicami oceny absolutoryjnej pozostają podnoszone w trakcie sesji kwestie dotyczące umiejscowienia pogotowia ratunkowego, sytuacji finansowej szpitala, audytu prowadzonego w szpitalu, braku transparentności pracy Zarządu, prowadzenia polityki personalnej w Starostwie. Podkreślenia wymaga ponadto, że w procedurze absolutoryjnej ocenie podlega wykonanie budżetu przez Zarząd, a nie działalność samego Starosty, w tym podejmowane przez niego działania w stosunku do Zarządu Powiatu.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podjęcie badanej uchwały nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Powiatu Oławskiego w roku 2022, która uzasadniałaby nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu z tego tytułu. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 u.s.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus