

Uchwała nr 60/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 lipca 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Zgromadzenia Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” nr II/14/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia absolutorium członkowi Zarządu Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” z wykonania obowiązków w 2023 r.

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 2024 r. poz. 107), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Zgromadzenia Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” nr II/14/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia absolutorium członkowi Zarządu Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” z wykonania obowiązków w 2023 r. — wobec podjęcia jej z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 6 w związku z art. 32 pkt 4 oraz art. 72 i art. 72a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Zgromadzenia Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” nr II/14/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie udzielenia absolutorium członkowi Zarządu Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” z wykonania obowiązków w 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 2 lipca 2024 roku.

Jako podstawę prawną badanej uchwały przyjęto § 17 ust. 3 pkt 23 Statutu Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” (Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2023 r. poz. 1284 i 5137).

Zgodnie z § 1 badanej uchwały, Zgromadzenie Związku udzieliło absolutorium Panu Krzysztofowi Galiakowi z wykonania obowiązków członka Zarządu za okres od 4 kwietnia 2023 r. do 31 grudnia 2023 roku.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 6 w związku z art. 32 pkt 4 oraz art. 72 i art. 72a ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107) — 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, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.f.p.”.

Z art. 12 pkt 6 u.s.p. wynika, 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. Przepis art. 32 pkt 4 u.s.p. stanowi natomiast, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności wykonywanie budżetu powiatu. Przepisy te korespondują z treścią art. 271 ust. 1 u.f.p., który stanowi, że nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu. W myśl art. 72 i art. 72a ust. 2 u.s.p. do gospodarki finansowej związku powiatów stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej powiatu, a do związku powiatowo-gminnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związku powiatów.

Powołane regulacje przesądzają o zakresie przedmiotowym i podmiotowym instytucji absolutorium. Wynika z nich jednoznacznie, że w przypadku związku powiatowo-gminnego absolutorium jest udzielane przez zgromadzenie związku, z tytułu wykonania budżetu, zarządowi związku. Dokonywana w ramach absolutorium ocena może zatem dotyczyć jedynie wykonania budżetu i odnosić się do podejmowanej w tym zakresie działalności zarządu związku, a nie członka tego zarządu i wykonywanych przez niego obowiązków.

Ani powołane przepisy, ani żaden inny przepis ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o finansach publicznych nie przewiduje wprost procedury udzielania absolutorium członkowi zarządu związku powiatowo-gminnego. Zauważenia przy tym również wymaga, że zgodnie z § 17 ust. 3 pkt 23 Statutu Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia należy w szczególności podejmowanie uchwał dotyczących udzielania absolutorium Zarządowi.

Przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wywodząca się z tego przepisu zasada legalizmu zakazuje domniemywania kompetencji organów władzy publicznej i nakazuje, by wszelkie działania oparte były na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. sygn. akt WK 22/04).

Podkreślenia wymaga, że procedurą absolutorijną objęty jest zarząd jako organ wykonujący budżet. Instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową związku i środek kontroli zgromadzenia nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej związku, za prawidłowość której zarząd — jako organ wykonawczy — ponosi odpowiedzialność.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli organu stanowiącego nad organem wykonawczym (wyroki WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06, z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05 i z dnia 12 listopada 2007 r. sygn. akt V SA/Wa 2258/07).

Zgromadzenie związku podejmując uchwałę w przedmiocie absolutorium spełnia funkcje kontrolne wobec zarządu związku jako organu wykonawczego. Decyzja absolutoryjna podejmowana jest zatem w stosunku do zarządu jako organu wykonawczego in abstracto, a nie w stosunku do członków tego organu z osobna.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Zgromadzeniu Związku Powiatowo-Gminnego „Sowiogórskie Autobusy” 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