

UCHWAŁA NR 96 / 2008

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w ZIELONEJ GÓRZE z dnia 21 maja 2008 r.

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 w związku z art.11ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXI/120/2008 Rady Powiatu Żarskiego z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu na 2007 rok - stwierdza:

nieważność badanej uchwały z powodu jej podjęcia z istotnym naruszeniem art.12 pkt 6 i art. 30 ust.1a ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j. t. Dz. U. z 2001 r Nr 142, poz.1592 z późn. zm.) oraz art. 199 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104 z późn. zm.) – z uwagi na brak przesłanek formalnych oraz merytorycznych do nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Żarskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Żarskiego za rok 2007.

UZASADNIENIE

Uchwała Rady Powiatu Żarskiego, poddana badaniu nadzorczemu - doręczona została tut. Izbie w dniu 06 maja 2008 r.

Oceniając zgodność jej postanowień z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że Rada Powiatu Żarskiego, powołując się na przepisy art. 12 pkt 6, art. 13 ust.2 oraz art.30 ust.1 i ust.1a ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) oraz art. 199 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104 z późn. zm.) – po rozpatrzeniu sprawozdania Zarządu Powiatu z wykonania budżetu Powiatu za rok 2007 oraz po zapoznaniu się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze i po odrzuceniu wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Żarskiego o udzielenie absolutorium na skutek braku bezwzględnej liczby głosów ustawowego składu Rady – przy 11 głosach radnych opowiadających się za udzieleniem absolutorium i 12 głosach wstrzymujących się - nie udzieliła Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu za rok 2007.

Rada Powiatu Żarskiego uznała również, iż uchwała taka jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie Zarządu Powiatu.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że sprawozdanie Zarządu

Powiatu Żarskiego z wykonania budżetu Powiatu w roku 2007 – zostało pozytywnie zaopiniowane przez Skład Orzekający Izby, który w uchwale Nr 114/2008 z dnia 02 kwietnia 2008 r. - uznał realizację budżetu Powiatu za prawidłową i zgodną z obowiązującymi przepisami prawa.

Na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Żarskiego w roku 2007, przedstawionego przez Zarząd Powiatu oraz złożonych przez Powiat sprawozdań statystycznych dotyczących roku 2007 Skład Orzekający RIO w Zielonej Górze stwierdził, iż na planowaną kwotę 66.826.118 zł. – dochody budżetu Powiatu w roku 2007 - wykonane zostały w kwocie 67.691.569 zł., stanowiąc 101,3% prognozowanych dochodów budżetu. Planowane wydatki budżetu w wysokości 68.369.802 zł. – zrealizowane zostały w kwocie 67.956.323 zł., stanowiąc 99,4% planowanych wydatków budżetu. Wartość niezrealizowanych planowanych wydatków budżetu wyniosła 413,5 zł. Wydatki majątkowe zrealizowane zostały w wysokości 2.343.789 zł., odpowiadając 99,97% planowanych wydatków majątkowych. Realizacja wydatków bieżących wyniosła 65.612.534 zł., stanowiąc 99,4% planowanych wydatków bieżących.

Planowane przychody budżetu Powiatu, w wysokości 6.982.801 zł. - zostały wykonane w 100%. Podobnie – planowane rozchody budżetu, w wysokości 5.439.117 zł. – wykonane zostały w 100%.

Rok 2007 Powiat Żarski zakończył deficytem budżetu w wysokości 264.754 zł., niższym o 1.278.930 zł. od deficytu zaplanowanego w budżecie na ten rok.

Na podstawie art.16 ust.3 powołanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym – wykonanie budżetu Powiatu Żarskiego w roku 2007 zostało pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu Żarskiego, która w sformułowanej opinii nie zgłosiła żadnych uwag w tej sprawie i w uchwale Nr 2/2008 z dnia 9 kwietnia 2008 r. - pozytywnie oceniła wykonanie budżetu i wystąpiła z wnioskiem o udzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium za rok 2007.

Wniosek ten przyjęty został 5 głosami opowiadającymi się za udzieleniem absolutorium, przy 1 głosie wstrzymującym się (w skład Komisji Rewizyjnej – wchodzi 6 radnych).

Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu absolutorium za rok 2007 – został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Izby (uchwała Nr 174/2008 z dnia 11 kwietnia 2008 r. w sprawie wydania opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Żarskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Żarskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu za rok 2007).

Z przekazanego organowi nadzoru zawiadomienia o zwołaniu sesji Rady Powiatu Żarskiego na dzień 29 kwietnia 2008 r. wynika, iż w pkt.5 porządku obrad sesji Rady - zaplanowane zostało rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Żarskiego za rok 2007 i ocena wykonania budżetu, na które składać się miało zapoznanie radnych z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w przedmiocie oceny sprawozdania z wykonania budżetu oraz stanowiskami Komisji Stałych Rady w sprawie wykonania budżetu Powiatu w roku 2007.

Z treści przekazanego organowi nadzoru „Wyciągu z protokołu Nr XXI/2008 sesji Rady Powiatu Żarskiego z dnia 29 kwietnia 2008 r.” wynika, iż opinie wszystkich Stałych Komisji Rady w sprawie wykonania budżetu Powiatu w roku 2007 – były opiniami pozytywnymi oraz, że na sesji nie zostały zgłoszone żadne negatywne uwagi ani zastrzeżenia dotyczące wykonania budżetu Powiatu w roku 2007.

Po poddaniu pod głosowanie Rady Powiatu Żarskiego – wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie Zarządowi Powiatu Żarskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu w roku 2007 – kierując się wynikiem głosowania,

w którym - na 23 radnych ustawowego składu rady - za udzieleniem absolutorium Zarządowi Powiatu opowiedziało się 11 radnych natomiast 12 radnych wstrzymało się od głosu – Przewodniczący Rady Powiatu stwierdził, iż uchwała w sprawie absolutorium – nie została przyjęta.

Na tej podstawie Rada Powiatu Żarskiego sformułowała uchwałę Nr XXI/120/2008 z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu w roku 2007.

Zgodnie z art.12 pkt 6 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r Nr 142, poz.1592 z późn. zm.) – do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego powiatu należy rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podjęcie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tytułu wykonania budżetu.

Kompetencja organu stanowiącego j.s.t. w tej sprawie wynika także z przepisów art.199 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104 z późn. zm.).

Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu jest warunkiem podjęcia uchwały w sprawie absolutorium.

Mając na uwadze stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, wyrażone w sprawie o sygnaturze I SA/Bk 206/05 (Finanse Komunalne 2006, nr 3, str.68 i nast.) - w procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium, w rozumieniu art.11 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych – badaniu przez organ nadzoru podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta (przesłanki formalne) oraz zasady jej uchwalenia (przesłanki materialne).

Absolutorium jest aktem (uchwałą) organu stanowiącego, uznającym (aprobującym), na podstawie sprawozdania - działalność finansową organu wykonawczego.

Instytucji absolutorium, na co wielokrotnie zwracał uwagę Naczelny Sąd Administracyjny (przykładowo w wyroku z dnia 27 lutego 1994 r. wydanym w sprawie o sygn. akt SA/Gd 1697/93, Sam. Teryt. 1995 r. Nr 4, s.40) – nie wolno łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności zarządu powiatu, jak tylko z tą, która jest powiązana bezpośrednio z wykonywaniem budżetu powiatu.

W utrwalającej się linii orzeczniczej sądów administracyjnych podkreśla się, iż w procesie udzielenia absolutorium powinno się uzyskać odpowiedź na pytania: jaki jest stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1998 r., I SA/Po 624/98 – Finanse Komunalne 1999, nr 1, str.69; wyrok WSA z dnia 20 stycznia 2005 r., I SA/Po 856/04 – Orzeczn. w sprawach samorządowych 2005, nr 3, poz.74, str.86).

Zasady głosowania w sprawie absolutorium reguluje art.30 ust.1a ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stanowiąc, iż uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu, w głosowaniu jawnym.

Ustawodawca nie rozróżnił uchwał w sprawie udzielenia absolutorium od uchwał w sprawie nieudzielenia absolutorium, posługując się ogólnym wyrażeniem: uchwała w "sprawie absolutorium".

Nie będzie więc miało znaczenia to - czy w konkretnej sprawie poddany zostanie pod głosowanie wniosek komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia czy też w sprawie nieudzielenia absolutorium.

Sformułowanie zawarte w art.30 ust.1a powołanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym – „ w sprawie absolutorium” wskazuje bowiem jednoznacznie na to, że „bezwzględna większość” ustawowego składu rady wymagana jest dla podjęcia uchwały zarówno w sprawie udzielenia jak i nieudzielenia absolutorium (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 12 lipca 2002 r., sygn. akt I SA/Lu 525/02).

Bezwzględna większość głosów ustawowego składu rady - oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 1995 r. , TK W 18/94, OTK 1995, nr 1, poz.7).

W rozpatrywanej sprawie - ustawowy skład Rady Powiatu wynosi 23 radnych, a zatem bezwzględna większość głosów, w rozumieniu art.30 ust.1a ustawy o samorządzie powiatowym - wynosi 12.

Na XXI sesji Rady Powiatu Żarskiego poddano pod głosowanie uchwałę: w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Żarskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu za rok 2007.

Za podjęciem takiej uchwały - głosowało 11 radnych, przeciwko podjęciu takiej uchwały – nie głosował żaden radny, natomiast 12 radnych wstrzymało się od głosu. Mając na uwadze przepis art.30 ust. 1a powołanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym oraz fakt, że przeciwko podjęciu uchwały w sprawie udzielenia absolutorium – nie został oddany żaden głos, natomiast 12 radnych powstrzymało się od głosowania – w ocenie Kolegium brak jest podstaw do uznania, iż w tej konkretnej sprawie, z uwagi na nie uzyskanie bezwzględnej większości głosów za uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium – uchwała ta została odrzucona, co jest równoznaczne z nieudzieleniem absolutorium.

Odrzucenie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, w znaczeniu prawnym - oznacza odmowę jej przyjęcia.

Taka sytuacja nie wystąpiła w rozpatrywanej sprawie ponieważ przeciwko uchwale w sprawie udzielenia absolutorium nie został oddany żaden głos.

O odrzuceniu w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium – stanowi przepis art.13 ust.2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zdaniem Kolegium RIO w Zielonej Górze – przepis ten nie może być rozpatrywany w oderwaniu od przepisu art.30 ust.1a ustawy o samorządzie powiatowym i stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium na skutek odrzucenia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium, ponieważ w takim przypadku – do nieudzielenia absolutorium - nie byłoby wymagane uzyskanie bezwzględnej większości głosów radnych, zastrzeżone dla „uchwały w sprawie absolutorium „ – a więc zarówno w sprawie udzielenia oraz w sprawie nieudzielenia absolutorium, co jednoznacznie wynika z przepisów art.30 ust.1a ustawy o samorządzie powiatowym. Jak podniesiono wyżej - w niniejszej sprawie – nie można mówić o odrzuceniu uchwały, przede wszystkim dlatego, że przeciwko uchwale w sprawie udzielenia absolutorium organowi wykonawczemu – nie został oddany żaden głos przeciwny.

Zdaniem Kolegium – intencją ustawodawcy było to ażeby decyzja w sprawie absolutorium – podjęta została w sposób jak najbardziej zobiektywizowany, tzn. aby została podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu.

Zatem właściwą podstawą prawną do podjęcia decyzji w sprawie absolutorium – jest art.30 ust.1a ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Wykonanie budżetu Powiatu Żarskiego w roku 2007, między innymi w zakresie planowanej i zrealizowanej strony dochodowej i wydatkowej budżetu – przedstawione zostało na wstępie niniejszej uchwały Kolegium.

Wynika z niego to, że wykonanie budżetu Powiatu w roku 2007 – tylko w odniesieniu do planowanych wydatków budżetu – nie zostało wykonane w 0,6%, co odpowiada kwocie 413,5 złotych.

Z analizy sprawozdania z wykonania budżetu oraz wyjaśnień udzielonych przez Przewodniczącego Zarządu Powiatu Żarskiego na posiedzeniu Kolegium w dniu 21 maja br. wynika, że nie wykonanie wszystkich planowanych wydatków odnosi się głównie do działu 600 – „Transport i łączność”, rozdziału 60014 – „ Drogi publiczne powiatowe”, w którym wykonanie planowanych wydatków wyniosło 95,1%. Na taki poziom wykonania wydatków wpływ miało, między innymi: wyegzekwowanie przez Powiat kar umownych z tytułu niezgodnego z umową wykonania zleconych prac, mniejsze niż przewidywano uszkodzenia dróg po sezonie zimowym oraz rozwiązanie umowy z wykonawcą dokumentacji.

Występujące w innych działach, rozdziałach i paragrafach budżetu, sporadyczne niewykonania w 100% planowanych wydatków – dowodzą zasadności ograniczania tego rodzaju wydatków, związanych z zakupem energii, podróżami służbowymi, zakupem usług remontowych, zakupem usług pozostałych, zakupem materiałów i wyposażenia, szkoleniami, wynagrodzeniami bezosobowymi, opłatami z tytułu usług telekomunikacyjnych telefonii stacjonarnej i komórkowej, zakupem usług dostępu do sieci Internet.

Mając na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie, zajęte w wyroku z dnia 26 października 2000 r., wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Kr 1696/00 – w którym Sąd ten wskazał, iż kolegium regionalnej izby obrachunkowej, poddając badaniu nadzorcemu uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium winno wyjaśnić, czy uchwała w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego została podjęta na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkie przyczyny powodujące różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania jak również omówione na wstępie tej uchwały wykonanie budżetu Powiatu Żarskiego w roku 2007 - zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze brak było podstaw do nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu Powiatu Żarskiego, wynikającego z negatywnej oceny wykonania budżetu w roku 2007.

Zasadność takiego stanowiska potwierdza fakt nie zgłoszenia żadnych zastrzeżeń do wykonania budżetu Powiatu w roku 2007 przez Stałe Komisje Rady, Komisję Rewizyjną Rady oraz radnych na sesji Rady Powiatu w dniu 29 kwietnia br.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze podziela pogląd, wyrażony przez Naczelnego Sąd Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, przy rozstrzygnięciu sprawy o sygnaturze akt I SA/Wr 2250/02 (nie publ.), w którym Sąd ten, odwołując się do przepisów art.18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym podkreślił, iż w przypadku gdy przedmiotem obrad organu stanowiącego j.s.t. 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 j.s.t.

nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący – nie istnieją podstawy prawne do wydania uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

Mając powyższe na uwadze i uznając, że brak było podstaw formalnych i merytorycznych do nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Żarskiego za rok 2007, w związku z czym badana uchwała Rady Powiatu Żarskiego podjęta została z istotnym naruszeniem art.12 pkt 6 i art. 30 ust.1a ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2001 r Nr 142, poz.1592 z późn. zm.) oraz art. 199 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz.2104 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło o nieważności badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Powiatowi Żarskiemu prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.


Przewodniczący Kolegium
Andrzej Szubiński