

UCHWAŁA NR XV.157.S.2015

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

W SZCZECINIE

z dnia 8 lipca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VIII/40/2015 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Kamieniu Pomorskim za 2014 rok.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/40/2015 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Kamieniu Pomorskim za 2014 rok.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

W dniu 26 czerwca 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie została przekazana uchwała Nr VIII/40/2015 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Kamieniu Pomorskim za 2014 rok.

Na wyżej wymienioną uchwałę, w dniu 26 czerwca 2015 r., do Izby została wniesiona skarga Zarządu Powiatu w Kamieniu Pomorskim, w której został postawiony zarzut, że uchwała została podjęta bez dokonania oceny wykonania budżetu.

Nadmienić należy, że Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wydając opinię o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium wniósł zastrzeżenie dotyczące zarzucanego przez Komisję naruszenia zasady celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi przy realizacji zadań, **które nie zostało poparte żadnymi argumentami merytorycznymi wynikającymi z przeprowadzonych kontroli lub dokonanej oceny.**

Ponadto, Izba badając wstępnie uchwałę powzięła wątpliwość, co do jej zgodności z przepisami art. 13 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Uchwała powinna zostać podjęta bezwzględną większością głosów – przy ustawowym składzie Rady 17 osób, głosowanie rozstrzygające powinno wynosić co najmniej 9 radnych „za” lub „przeciw”, natomiast oddanych 8 głosów „za” i 8 głosów „wstrzymujących się” nie zapewniło wymogu tej większości. Również wątpliwe jest, czy głosowany pro-

projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium w wyniku przeprowadzonego głosowania został odrzucony, ponieważ nikt nie głosował przeciw przyjęciu uchwały, tj. za jej odrzuceniem. Głosy oddane jako „za” i „wstrzymujące się” mogą świadczyć jedynie o tym, że projekt uchwały nie został przyjęty i **nie został odrzucony**.

W związku z powyższym, Izba wszczęła postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiła Przewodniczącą Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim pismem z dnia 30 czerwca 2015 r. (znak: K.0010.270.MK.2015). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 8 lipca 2015 r. ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby w wyznaczonym dniu uczestniczyli: Pani Jadwiga Adamowicz – Przewodnicząca Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim oraz Pan Waldemar Dubrawski – Wicestarosta Kamieński.

Przedstawiciele Powiatu podtrzymali zarzuty podniesione w skardze Zarządu Powiatu twierdząc, że uchwała została podjęta bez dokonania oceny wykonania budżetu. Wyjaśnili, że członkowie Komisji Rewizyjnej poproszeni w trakcie sesji absolutoryjnej o wyjaśnienie postawionego we wniosku o nieudzielenie absolutorium zarzutu naruszenia zasady celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi przy realizacji zadań **odpowiedzi nie udzielili**.

Kolegium stwierdziło, że z protokołu sesji odbytej w dniu 19 czerwca 2015 r. wynika, że po odczytaniu wniosku Komisji Rewizyjnej z dnia 3 czerwca 2015 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu w Kamieniu Pomorskim absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2014 oraz odczytaniu uchwały Nr CLXXII.337.2015 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie wydania opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu w Kamieniu Pomorskim absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2014 przystąpiono do dyskusji. W toku dyskusji skupiono się głównie na próbie uzyskania od członków Komisji Rewizyjnej wyjaśnienia dotyczącego zarzutu naruszenia zasady celowości, legalności, rzetelności i oszczędności w gospodarowaniu środkami publicznymi przy realizacji zadań. Odpowiedzi takiej nie uzyskano.

Z treści dyskusji nie wynika, że radni (w tym członkowie Komisji Rewizyjnej) dokonali jakiegokolwiek merytorycznej oceny wykonania budżetu. Również nie wynika, że radni zgłosili jakiegokolwiek pozytywne lub negatywne argumenty dotyczące wykonania budżetu.

Z wyroku NSA z dnia 20.12.2001 r. (Sygn. SA/Bk 1049/01) wynika, że gdy uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium została podjęta bez ustosunkowania się do opinii składu orzekającego regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej, a ani Komisja Rewizyjna, ani rada na plenum nie

podjęły tematu oceny wykonania budżetu i zarzuty dotyczące wykonania budżetu pozostały bez przytoczenia motywów ich uzasadnienia, to takie uchybienia proceduralne upoważniają organ nadzoru do stwierdzenia, iż rada nie udzieliła zarządowi absolutorium nie z tytułu niewykonania budżetu, lecz z innych przyczyn, co stanowi naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały.

Z kolei z wyroku WSA w Gdańsku z dnia 25.10.2010 r. (Sygn. I SA/Gd 782/10) wynika, że regionalna izba obrachunkowa jest organem fachowym, sprawującym nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego w zakresie spraw budżetowych. Jej opinia jest zatem obiektywnym stanowiskiem fachowego organu oceniającego sprawozdanie organu wykonawczego z wykonania budżetu. Z tego też względu organy, takie jak rada miejska, czy jej organ wewnętrzny - komisja rewizyjna, powinny brać pod uwagę opinię składu orzekającego RIO w kwestii wykonania budżetu oraz opinię w sprawie wniosku komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium. Nie oznacza to, że organy te muszą w pełni podzielać wnioski zawarte w opiniach regionalnych izb obrachunkowych, powinny jednak ustosunkować się do tych wniosków - nie mogą one przejść nad nimi do porządku dziennego.

Z wyroku NSA z dnia 18.01.2006 r. (Sygn. III SA/Wa 3368/05) – przy formułowaniu przez Radę negatywnej oceny działania organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu nie wystarczające jest samo sformułowanie zarzutów, bez wykazania ich zasadności i odniesienia się do zgłaszanych w tej mierze uwag przez organ sprawujący nadzór nad finansową działalnością j.s.t. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dokonując oceny wykonania budżetu rada jednostki samorządu terytorialnego powinna czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach, czy też kwestiach, wręcz z nim nie związanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Opinie wyrażane przez składy orzekające RIO nie mają dla Rady Gminy charakteru wiążącego. Jednak Rada Gminy powinna uwzględnić fakt, że przedstawiają one obiektywne stanowisko fachowego organu sprawującego nadzór nad finansową działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejną kwestią wzbudzającą wątpliwość Kolegium jest wykreowanie uchwały o nieudzieleniu absolutorium w faktycznym stanie przebiegu i wyniku głosowania. Komisja Rewizyjna sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium, natomiast pod głosowanie poddano projekt uchwały pozytywnej, tj. o udzielenie absolutorium. Zgodnie z przepisami art. 13 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym uchwała powinna zostać podjęta

bezwzględna większością głosów – przy ustawowym składzie Rady 17 osób, głosowanie rozstrzygające powinno wynosić co najmniej 9 radnych „za” lub „przeciw”. W wyniku przeprowadzonego głosowania uzyskano 8 głosów „za” i 8 głosów „wstrzymujących się”, co świadczy że nie uzyskano wymaganej bezwzględnej większości głosów. Uzyskany wynik nie daje podstaw do twierdzenia, że głosowany projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium został odrzucony, co jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium – art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. W istniejącym stanie faktycznym przedłożonego wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium, pod głosowanie można było poddać projekt uchwały o nieudzielenie absolutorium. Przy nieuzyskaniu bezwzględnej większości popierającej uchwałę uzyskany wynik 8 głosów „za” lub „przeciw” i 8 głosów „wstrzymujących się” nie daje podstawy do twierdzenia, że absolutorium zostało udzielone.

W ocenie Kolegium, w toku głosowania podczas którego nikt nie głosował przeciw udzieleniu absolutorium, tj. za odrzuceniem uchwały o udzielenie absolutorium – głosy oddane jako „za” i „wstrzymujące się” bez głosów „przeciw” **mogą świadczyć jedynie o tym, że projekt uchwały nie został przyjęty, natomiast nie można twierdzić że został odrzucony, w wyniku czego absolutorium zostało nieudzielone.**

W tym stanie rzeczy, Kolegium stwierdziło nieważność uchwały Nr VIII/40/2015 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 19 czerwca 2015r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Kamieniu Pomorskim za 2014 rok, z powodu przyjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium z naruszeniem przepisów art. 12 pkt 6, art. 13 ust. 2 oraz art 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
B. Staszewski
Bogusław Staszewski