

**Uchwała Nr 15.286.2013**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 16 lipca 2013 roku**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXXIII/238/2013 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 13 czerwca 2013 roku w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 595) i art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113) –  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXXIII/238/2013 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 13 czerwca 2013 roku w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok, z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 595) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

**§ 2**

Od niniejszej uchwały przysługuje Powiatowi Nowodworskiemu prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**UZASADNIENIE**

W dniu 20 czerwca 2013 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XXXIII/238/2013 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2012 rok wraz z załączonym wyciągiem z projektu protokołu Nr XXXIII/2013 sesji Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 13 czerwca 2013 r.

Z § 1 w/w uchwały wynika, że Rada Powiatu nie udzieliła Zarządowi Powiatu absolutorium z wykonania budżetu Powiatu za 2012 rok. Podjęcie przedmiotowej uchwały było poprzedzone zatwierdzeniem sprawozdania finansowego wraz ze

sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu za 2012 rok, uchwałą Nr XXXIII/237/2013 Rady Powiatu Nowodworskiego z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2012 rok. Analiza badanej uchwały oraz okoliczności jej podjęcia na podstawie przekazanej dokumentacji wykazała, że uchwała w swoim ostatecznym brzmieniu przekazana do organu nadzoru jest wynikiem odrzucenia przez Radę Powiatu uchwały o udzielenie absolutorium w głosowaniu jawnym. Na ustawowy skład Rady Powiatu w ilości 19 radnych, na sesji Rady w dniu 13 czerwca br. uczestniczyło 18 radnych, z których 7 głosowało za, 10 – przeciw, 1 wstrzymał się od głosu. A zatem zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzielaniu zarządowi absolutorium. Podjęcie uchwały przez Radę Powiatu według zapisów w wyciągu projektu protokołu poprzedzone było realizacją porządku obrad, który w tym zakresie przedstawiał się następująco:

- wystąpienie Starosty Powiatu, odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Nowodworskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 r.
- opinie Komisji Rady w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu za 2012 r.
- przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej i opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej.
- wystąpienia Przewodniczących Klubów Radnych.
- indywidualne głosy radnych – dyskusja.
- głosowanie uchwał.

W świetle analizy zapisów z wyciągu z projektu protokołu należy uznać, że uchwała Rady Powiatu Nowodworskiego zapadła z zachowaniem norm proceduralnych.

Kolegium w wyniku badania uchwały stwierdziło istotne naruszenie prawa polegające na nieudzielaniu absolutorium przy braku materialno-prawnych przesłanek do jej podjęcia. Badaniu nadzorcemu podlega bowiem nie tylko tryb w jakim uchwała została podjęta, a także przesłanki materialne jej uchwalenia. Niedopełnienie przez Radę Powiatu materialnych przesłanek w podjęciu decyzji o negatywnej ocenie wykonania budżetu i nieudzielaniu absolutorium wynika z fragmentaryzacji elementów oceny wykonania budżetu bez odniesienia do kontekstu jego całokształtu odzwierciedlonego w sprawozdaniu Zarządu Powiatu. W oparciu o analizę wyciągu z projektu protokołu z obrad sesji należy uznać, że brak jest wystarczających podstaw do uznania, że Rada Powiatu dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie umotywowanej oceny całokształtu wykonania budżetu odzwierciedlonego w sprawozdaniu Zarządu Powiatu. Dokonując oceny wykonania budżetu za rok 2012 przez organ wykonawczy, Rada Powiatu nie wykazała, aby budżet Powiatu nie został zrealizowany w całości lub znacznej części. Rada nie dokonała kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu. Ta ocena była wyrywkowa i dotyczyła tylko wybranych pozycji wydatków i jednej pozycji dochodów. Przy tym budżet Powiatu w 2012 r.

wykonany został w wielkościach sumarycznych dochodów i wydatków w stopniu nieznacznie odbiegającym od zaplanowanych (dochody – 96,93%, wydatki – 96,67%). Rada Powiatu nie dokonała całościowego podsumowania wykonania budżetu, który zamknął się dodatnim wynikiem finansowym tj. nadwyżką budżetową w wysokości 240.184,98 zł, na planowaną nadwyżkę w wysokości 100.000 zł. Debata absolutoryjna nie wykazała, aby budżet został nieprawidłowo zrealizowany w całości czy w znacznej części z punktu widzenia całości budżetu. Zarzuty wobec Zarządu Powiatu nie były należycie sprecyzowane, umotywowane oraz udokumentowane. Dotyczyły głównie braku inicjatywy Zarządu w zakresie inwestycji. Zarzut ten jednak odnosi się do etapu planowania i uchwalania budżetu przez Radę Powiatu, a nie wykonania budżetu. Także wykazany zarzut, że nie zostało zrealizowane 106 tys. złotych ze sprzedaży majątku nie zawiera wskazania i uzasadnienia, iż doszło do tego z winy organu wykonawczego. Skład Orzekający RIO w swojej negatywnej opinii o uchwale zgłaszając zastrzeżenia co do powyższych zarzutów, wskazał na możliwość złożenia w tym zakresie dodatkowych wyjaśnień i udokumentowania zarówno przez przedstawicieli Rady Powiatu, jak i Zarządu na posiedzeniu Kolegium RIO w Warszawie. Rada Powiatu nie skorzystała jednak z możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium w dniu 16 lipca br. jej przedstawicieli. Natomiast na tym posiedzeniu Kolegium wzięli udział Starosta Nowodworski wraz ze Skarbnikiem Powiatu. Wyjaśnili, że nie zrealizowanie 106 tys. zł ze sprzedaży majątku wynikało z powodu braku wpłaty przez kupującego nieruchomości i było to przedstawione w sprawozdaniu z wykonania budżetu przedłożonym radzie.


Kolegium podkreśla, co zresztą potwierdza ustalona linia orzecznicza, że instytucja absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady powiatu nad działalnością organów wykonujących uchwalony budżet i ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, nie może być efektem niezadowolenia rady z całości kształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej. Rada jednostki samorządu terytorialnego, dokonując zatem oceny wykonania budżetu, 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 niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2012r., sygn. Akt V SA/Wa 2035/12). W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całości kształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (wyrok NSA z 22 marca 1996 r., sygn. akt SA/Gd 3695/95, wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05). Natomiast nieudzielanie absolutorium z przyczyn innych, niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym (wyrok NSA z 14 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA/Po 1606/01, wyrok WSA w Warszawie z 12 listopada 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 2258/07). Ocena działalności organu wykonawczego w zakresie innych spraw niż

bezpośrednio dotyczących wykonania budżetu, może być przez radę dokonana w innym trybie, skutkującym odwołaniem zarządu.

Reasumując, w świetle powyższego należy uznać, że Rada Powiatu podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium przy braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu i tym samym naruszyła art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art.271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium

  
Wojciech Tarnowski