

Uchwała Nr 20.321.2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 17 września 2020 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr 165/XXIII/20 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 rok.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 165/XXIII/20 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 rok, z powodu istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym.

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Powiatowi Otwoickiemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 3 września 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 rok.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 uchwały Rada Powiatu Otwockiego postanowiła, cyt. „*Nie udziela absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok*”.

Wraz z badaną uchwałą przekazano dokument pn., cyt.: „*wyciąg z projektu PROTOKOŁU Nr XXIII/20 z sesji Rady Powiatu Otwockiego odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r. w trybie zdalnym*”. Przekazany wyciąg z protokołu zawiera porządek obrad oraz wyniki głosowania.

W dniu 10 września 2020 r. za pośrednictwem poczty elektronicznej Starosta Powiatu Otwockiego przekazał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie projekt

dokumentu (plik) pn., cyt.: „2020.08.27.PROJEKT PROTOKOŁU Nr XXIII”, który zawiera, cyt. „*PROTOKÓŁ Nr XXIII/20 z sesji Rady Powiatu Otwockiego odbytej w dniu 27 sierpnia 2020 r. w trybie zdalnym*”.

Z wymienionych wyżej dokumentów wynika, iż procedura absolutoryjna została przewidziana w pkt 4 porządku obrad sesji i obejmowała ppkt 3 oraz 4, a mianowicie rozpatrzenie i podjęcie uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu oraz udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 r.

W toku sesji Starosta Powiatu Otwockiego przedstawił: sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 rok, sprawozdanie finansowe oraz informację o stanie mienia Powiatu Otwockiego wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., przy czym w stosunku do wszystkich ww. dokumentów radni nie zgłaszali pytań ani nie podejmowali dyskusji.

Następnie odczytano uchwałę Nr Wa.212.2020 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Otwockiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok (opinia pozytywna).

Zgodnie z porządkiem obrad, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił opinię Komisji o wykonaniu budżetu Powiatu za 2019 r. W uzupełnieniu do ww. opinii głos zabrał również Wiceprzewodniczący, wskazując na aspekty związane ze zmniejszonym - w stosunku do 2018 r. - finansowaniem ze strony gmin, spowodowanym zakończeniem inwestycji oraz odnosząc się do zwiększonych wpływów z tytułu sprzedaży nieruchomości. Przewodniczący Komisji wniósł o ewentualne pytania, lecz radni nie zabrali głosu.

Następnie Przewodniczący Rady Powiatu Otwockiego otworzył dyskusję na temat sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 r., przy czym z przedłożonych ww. dokumentów jednoznacznie wynika, iż radni nie zgłaszali pytań ani nie zabierali głosu w tej sprawie, w związku z czym Przewodniczący zamknął dyskusję i wniósł o przegłosowanie przedstawionego projektu uchwały. W głosowaniu nad uchwałą w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 r. udział wzięło 23 radnych. Za przyjęciem głosowało 9 radnych, a 14 było przeciw.

Zgodnie z pismem Przewodniczącego Rady Powiatu Otwockiego z dnia 15 września 2020 r. znak (SRP.0008.13.2020), cyt.: „ze względu na wynik głosowania została wprowadzona zmiana w treści § 1 na następującą: „*Po rozpatrzeniu nie zatwierdza się sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok*” (pierwotna treść § 1 projektu uchwały była następująca, cyt.: „*Po rozpatrzeniu zatwierdza się sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Otwockiego za 2019 rok*”).

W dniu 3 września 2020 r. ww. uchwała została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie i została objęta odrębnym postępowaniem w ramach działania nadzorczego Kolegium Izby.

W dalszej części obrad Rady Powiatu Otwockiego doszło do rozpatrzenia projektu uchwały w sprawie udzielania absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego. W ramach planowanego porządku nastąpiło odczytanie wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie

udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 r. oraz uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w tej sprawie (opinie pozytywne).

Następnie Przewodniczący Rady Powiatu Otwockiego zarządził dyskusję, w toku której radni podnieśli problem spadku wydatków majątkowych, przy jednoczesnym wzroście wydatków bieżących w porównaniu do roku poprzedniego. Do powyższych twierdzeń ustosunkował się Przewodniczący Rady, wskazując na specyficzny charakter budżetu uchwalonego w 2018 r. i zawarte w nim „rozdmuchane” wydatki w związku z rokiem wyborczym. Głos zabrał również Skarbnik Powiatu Otwockiego, wskazując iż - w odniesieniu do wydatków bieżących - powodem ich wzrostu były „ważne wydatki w oświacie” związane z powstaniem czteroletnich klas licealnych oraz przyjęcie podwójnego rocznika uczniów, a także znaczny wzrost wydatków z tytułu pomocy społecznej, na co Powiat Otwocki nie miał wpływu. Jeden z radnych zwrócił uwagę, iż spadek wydatków majątkowych związany jest bezpośrednio z zakończeniem inwestycji budowy mostu. Radni oraz Wicestarosta odnieśli się również do kwestii opinii Komisji Rewizyjnej, zaznaczając iż wykazuje ona pewne niedociągnięcia w zakresie wykonania budżetu, ale też potwierdza, iż budżet został wykonany na poziomie bardzo zbliżonym do planu, a przyjęte w budżecie zadania w większości zrealizowano. Podkreślono przy tym, iż wniosek Komisji zapadł stosunkiem głosów 4 „za” oraz 2 „przeciw”, a jego treść jest dla Zarządu Powiatu Otwockiego pozytywna. Po wysłuchaniu radnych Przewodniczący Rady Powiatu Otwockiego zamknął dyskusję i zarządził głosowanie nad projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 r. Poddana pod głosowanie uchwała w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady. Za udzieleniem absolutorium głosowało 9 radnych, natomiast przeciwko 14 radnych. Tym samym Rada Powiatu Otwockiego odrzuciła uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Otwockiego za 2019 r., co zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Otwockiego absolutorium.

W opinii Kolegium Izby wskazany powyżej przebieg postępowania absolutorijnego nie wykazuje, aby podjęto próbę wyjaśnienia faktycznych okoliczności, które miałyby skutkować nieudzieleniem absolutorium Zarządowi Powiatu Otwockiego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na fakt, iż debata absolutoryjna nie dała podstaw do stwierdzenia, że budżet nie został zrealizowany w całości czy też w znacznej części, jak również, że sprawozdanie z wykonania budżetu mogło zostać uznane za nierzetelne. Radni nie sformułowali bowiem żadnych konkretnych zarzutów, co do zgodności z prawem i rzetelności takich dokumentów jak: sprawozdanie z wykonania budżetu (brak głosów w dyskusji), sprawozdanie finansowe (brak głosów w dyskusji) czy też wnioski Komisji Rewizyjnej (brak głosów w dyskusji). W związku z powyższym nie doszło tu do faktycznego rozpatrzenia ww. dokumentów, które radni - poza otrzymaniem - winni poddać pod dyskusję.

Zarzuty przedstawione w dalszej części sesji, odnoszące się do spadku wydatków inwestycyjnych oraz wzrostu wydatków bieżących, nie znajdują potwierdzenia w treści

ww. dokumentów, natomiast wykonanie budżetu wskazuje, iż podniesione nieprawidłowości są chybione.

Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 r. planowane w kwocie 152.659.698,35 zł dochody ogółem zostały zrealizowane w wysokości 153.315.639,25 zł., co stanowi 100,43% wielkości planowanych. Dochody bieżące zrealizowano w 101,10% planu, natomiast dochody majątkowe w kwocie 12.850.164,00 zł wykonano w 93,19% tj. w kwocie 11.975.000,12 zł (różnica - 875.163,88 zł). Jednocześnie planowane w wysokości 157.874.289,35 zł wydatki ogółem zostały wykonane w kwocie 147.895.424,67 zł, co stanowiło 93,68% wydatków planowanych przy czym wydatki bieżące wykonano w 95,45% natomiast planowane w wysokości 24.203.674,00 zł wydatki majątkowe zrealizowano w 83,93% uchwalonego planu, tj. w kwocie 20.313.180,79 zł (różnica - 3.890.493,21 zł). Ze sprawozdania wynika, że budżet za 2019 r. zamknął się nadwyżką w kwocie 5.420.214,58 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 5.214.591,00 zł.

Zarówno organ wykonawczy w części opisowej do sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 r., jak i - dokonująca oceny wykonania budżetu - Komisja Rewizyjna, odniosły się do niepełnego wykonania dochodów majątkowych oraz wydatków majątkowych.

W przypadku realizacji dochodów majątkowych wskazano tu przede wszystkim na brak stanowiska Wojewody Mazowieckiego na propozycję zbycia kilku nieruchomości Skarbu Państwa, w związku z czym nie można było przystąpić do ich sprzedaży (str. 8 sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 r.).

W odniesieniu do realizacji wydatków majątkowych, Komisja Rewizyjna wskazała natomiast, iż brak pełnego wykonania planu nastąpił z powodu zbyt późnego podpisania umów z Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim na dofinansowanie inwestycji drogowych z Funduszu Dróg Samorządowych a pozostałe niewydatkowane środki inwestycyjne pochodziły z oszczędności, powstałych w wyniku przeprowadzenia postępowań w sprawie zamówień publicznych, ponieważ oferty były niższe niż przyjęte w planie (str. 4 wniosku Komisji Rewizyjnej).

Wobec powyższego wskazać należy, iż brak jest jednoznacznych przesłanek odnoszących się do wykonania budżetu, dających postawę do nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu. W konsekwencji prowadzi to do konkluzji, iż uchwała Rady Powiatu Otwockiego o nieudzieleniu absolutorium została podjęta z naruszeniem art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Wspomniana ocena działań Zarządu Powiatu Otwockiego powinna dotyczyć odstępstw w wykonaniu budżetu od założeń uchwały budżetowej, uchwalonej przez Radę Powiatu Otwockiego i jednocześnie wskazywać przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, że absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych dochodów

i wydatków w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie z 5 grudnia 2019 r. VIII SA/Wa 721/19, cyt.: *„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 gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium”* (podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2008 r. I SA/Po 1053/08, wyroki WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06 oraz z dnia 29 października 2012 r. V SA/Wa 2035/12, wyrok WSA w Krakowie z 19 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1690/14).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski