

Uchwała Nr 4/14/2016
z dnia 4 lutego 2016 roku
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

- | | |
|--|----------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 8/ Józefa Lucyna Michejda |
| 2/ Ewa Śpionek | 9/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Grażyna Kos |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Barbara Polowczyk |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Paweł Dobrzyński |
| 6/ Paweł Jaśkiewicz | 13/ Roman Drozdowski |
| 7/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska | |

Działając na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. nr 98 poz. 1071 z późniejszymi zmianami) w związku z art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 1445 z późniejszymi zmianami)

Kolegium uchwala, co następuje:

umarza się postępowanie nadzorcze w sprawie Uchwały Nr XIV/82/2015 Rady Powiatu Rawskiego w Rawie Mazowieckiej z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2016 rok.

Uzasadnienie

W dniu 5 stycznia 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała Nr XIV/82/2015 Rady Powiatu Rawskiego w Rawie Mazowieckiej z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2016 rok. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały, zapraszając na posiedzenie w dniu 4 lutego 2016 roku przedstawicieli jednostki.

Postępowanie nadzorcze wszczęte zostało w związku:

- ze stwierdzeniem w badanej uchwale naruszenia prawa tj, **art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3** ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, poprzez przyjęcia takich zapisów w treści § 8 uchwały oraz w załączniku nr 13 do uchwały Przychody i rozchody budżetu w 2016 roku, z których wynika, że planowane do zaciągnięcia pożyczki (w części kwota 533.333,00 zł) przeznaczone zostaną na udzielenie pożyczek z budżetu powiatu;
- ze stwierdzeniem naruszenia prawa poprzez zaplanowanie w budżecie wydatków w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75020 – Starostwa powiatowe kwoty- 470.000

zł z przeznaczeniem na czynsz za sprzedaż zwrotną nieruchomości bez podstawy prawnej wynikającej z zawartej umowy sprzedaży przedmiotowych nieruchomości;

- oraz ze złożonym wnioskiem przez Pana Adriana Galacha i Pana Jarosława Uchmana – radnych Rady Powiatu Rawskiego, klub PIS, który wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 26 stycznia 2016 roku w sprawie zbadania legalności sposobu przyjęcia przez Radę Powiatu Rawskiego w dniu 30.12.2015 r. uchwały budżetowej na 2016 rok.

W uzasadnieniu do wniosku ww. Radni podnieśli, że przedmiotowa uchwała została przyjęta z rażącym naruszeniem procedur, określonych w uchwale nr XLVI/238/2010 z dnia 29.10.2010 r. w sprawie prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, z naruszeniem przepisu § 5.1 uchwały, z którego wynika, iż:

§ 5.1. Przewodniczący Rady Powiatu przesyła projekt budżetu do zaopiniowania stałym komisjom do dnia 18 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

2. Stałe komisje w terminie do 30 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy odbywają posiedzenia, na których formułują na piśmie opinie o projekcie budżetu. W przypadku wprowadzenia do budżetu nowego wydatku lub zwiększenia wydatku przewidzianego w projekcie istnieje obowiązek wskazania przez komisję źródła jego sfinansowania.

3. Opinie i wnioski poszczególnych stałych komisji przekazywane są do Komisji Budżetu i Finansów. Komisja ta decyduje poprzez głosowanie o uwzględnieniu wniosków i formułuje ostateczną opinię o projekcie budżetu, którą przedstawia Zarządowi Powiatu w terminie do 5 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

W omawianym przypadku, projekt budżetu przedstawiono radnym do dnia 18.11.2015r, Komisję Budżetu i Finansów zwołano na dzień 29.12.2015r, tj. na dzień przed sesją. Przedstawiciele klubu Prawa i Sprawiedliwości niezwłocznie po szczegółowym zapoznaniu się z projektem wnieśli o przyjęcie kilku poprawek, które po uzgodnieniu ze Skarbnikiem Powiatu przedłożono do wglądu drogą mailową. Dodatkowo propozycje te przedstawiono w formie pisemnej przed otwarciem obrad sesji. Poprawki te zostały zgłoszone również podczas obrad sesji. Zdaniem skarżących **niepoddanie pod głosowanie poprawek do projektu budżetu zgłoszonych na sesji w dniu 30 grudnia 2015 roku** oznacza, że uchwała została przyjęta w sposób wadliwy.

Do skargi załączono: uchwałę nr XLVI/238/2010 z dnia 29.10.2010 r. w sprawie prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, uchwałę Nr XIV/82/2015 Rady Powiatu Rawskiego w Rawie Mazowieckiej z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2016 rok oraz poprawki do budżetu zgłoszone przez radnych z klubu PIS.

W związku z otrzymaną skargą, Przewodnicząca Rady Powiatu Rawskiego – Maria Chorążka (pismo R.1.2016TG z dnia 1.02.2016) złożyła następujące dokumenty: protokół z sesji Rady Powiatu odbytej w dniu 30 grudnia 2015 roku, listę obecności radnych na ww. sesji, protokół z posiedzenia Komisji Budżetu i Finansów z dnia 29.12.2015r wraz z listą obecności radnych, wnioski radnych zgłoszone drogą mailową do projektu budżetu na 2016 rok oraz stanowisko

Przewodniczącej Rady Powiatu w sprawie niepoddania pod głosowanie wniosków radnych Pana Adriana Galacha i Pana Jarosława Uchmana. Ponadto Powiat przesłał Uchwałę Nr VII/61/2011 Rady Powiatu Rawskiego w Rawie Mazowieckiej w sprawie Statutu Powiatu Rawskiego.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 4 lutego 2016 roku, dotyczącym rozpatrzenia Uchwały, uczestniczyła przedstawicielka Zarządu Powiatu Rawskiego Pani Jolanta Miśkiewicz – radca prawny, posiadająca odpowiednie pełnomocnictwo.

W toku badania Uchwały Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Na podstawie poddanych analizie dokumentów przedstawionych przez skarżących oraz przesłanych przez powiat ustalono, że podane we wniosku o zbadanie zgodności z prawem uchwały budżetowej na 2016 rok fakty - dotyczące nieprzebrzegania przepisów uchwały w sprawie prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu - miały miejsce. Powyższe dotyczyło przede wszystkim nieprzebrzegania terminów określonych w § 5 niniejszej uchwały. Z protokołu nr XIV/2015 z sesji Rady Powiatu Rawskiego, odbytej w dniu 30 grudnia 2015 roku wynika, że nie poddano pod głosowanie wniosku radnych złożonego na piśmie oraz ustnie w sprawie przyjęcia poprawek do badanej uchwały. Z zapisu zawartego w protokole z sesji Rady Powiatu wynika, że w punkcie dotyczącym dyskusji nad projektem uchwały budżetowej na 2016 rok, po zgłoszeniu wniosków w sprawie poprawek do uchwały, głos zabrał Pan Starosta Józef Matysiak, który uznał, iż na obecnym etapie środki nie pozwalają na wprowadzenie zmian i przypomniał zapis ze Statutu Powiatu, który stanowi, iż opracowywanie jak i propozycje zmian budżetu należą do wyłącznej właściwości Zarządu Powiatu.

Przewodnicząca Rady Powiatu Rawskiego w przesłanych wyjaśnieniach wskazała, że wniosek radnych nie został poddany pod głosowanie, gdyż zmiany zaproponowane przez nich przedstawione na Komisji Budżetu i Finansów w dniu 29.12.2015 r. nie uwzględniały źródeł ich finansowania. Radny Adrian Galach przesłał wniosek z uwzględnieniem źródła finansowania w nocy, drogą mailową, tj. przed XIV sesją Rady Powiatu zwołaną na dzień 30 grudnia 2015 r. na godzinę 10.00, w związku z czym Zarząd Powiatu nie miał możliwości ich uwzględnienia. W związku z powyższym na sesji Rady Powiatu Rawskiego został poddany pod głosowanie projekt budżetu powiatu na rok 2016 przedstawiony przez Zarząd Powiatu.

Zgodnie z treścią §29 pkt 3 zawartego w rozdziale 4 Zasady głosowania - Statutu Powiatu Rawskiego, „Poprawki do projektu uchwały Radny przedstawia Przewodniczącemu Rady w formie ustnej lub pisemnej”, a zgodnie z §29 pkt 6 „Głosowanie projektu uchwały poprzedzone jest głosowaniem poprawek według kolejności zgłoszeń. W uzasadnionym przypadku Przewodniczący Rady może w pierwszej kolejności poddać pod głosowanie poprawkę najdalej idącą”.

Obecna na posiedzeniu Kolegium przedstawicielka powiatu poinformowała o tym, że w dniu 3 lutego 2016 roku odbyło się posiedzenie Rady Powiatu Rawskiego, gdzie Rada Powiatu podjęła uchwałę Nr XV/85/2016 w sprawie zmian budżetu roku 2016, w której wprowadziła

zmiany dotyczące sposobu pokrycia deficytu budżetu oraz wprowadziła zmiany w wydatkach budżetu polegające na wyłączeniu wydatków z rozdziału 75020 – Starostwa powiatowe w kwocie 470.000 zł i przeniesieniu tej kwoty do działu 758 Różne rozliczenia z przeznaczeniem na rezerwy.

Przedstawicielka Powiatu poinformowała również, że podczas sesji odbytej w dniu 3 lutego 2016 r., zgodnie z planowanym porządkiem obrad poddano pod głosowanie wnioski Radnych Pana Adriana Galacha i Pana Jarosława Uchmana, który był złożony na sesji w dniu 30 grudnia 2015 roku. Z protokołu sesji wynika, że przy 4 głosach za i 10 głosach przeciwnych Rada Powiatu nie uwzględniła wniosku o wprowadzenie zmian do budżetu powiatu złożonego przez Radnych Galacha i Uchmana.

Odnośnie zarzutów naruszeń prawa zawartych we wniosku radnych o zbadanie legalności przedmiotowej uchwały, Kolegium uważa, że uchwała budżetowa na 2016 rok została podjęta z naruszeniem procedury uchwalania budżetu wynikającej z uchwały nr XLVI/238/2010 z dnia 29.10.2010 r. w sprawie prac nad projektem uchwały budżetowej oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, w zakresie terminów przewidzianych w § 5.1 uchwały. Jednocześnie Kolegium uznało, że niedochowanie terminów określonych przedmiotową uchwałą nie uniemożliwiło Radzie Powiatu prowadzenia dalszych prac nad projektem budżetu na sesji Rady i podjęcia uchwały budżetowej.

Nie mniej jednak Kolegium podkreśla, że terminy prac nad projektem uchwały budżetowej, przyjęte przez Radę Powiatu Rawskiego uchwałą nr XLVI/238/2010 z dnia 29.10.2010 r są terminami obowiązującymi w toku prac nad projektem uchwały budżetowej. Zatem radni komisji, zainteresowani projektem budżetu powiatu na rok przyszły winni dopełnić obowiązku wynikającego z przyjętej przez organ stanowiący uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej i tym samym przewodniczący poszczególnych komisji powinni zwołać posiedzenia komisji celem zaopiniowania projektu uchwały budżetowej, złożenia własnych opinii oraz wniosków i przekazania ich na piśmie Przewodniczącemu Komisji Budżetu i Finansów w terminie określonym w ww. uchwale.

Odnośnie zarzutu dotyczącego niepoddania pod głosowanie na sesji Rady Powiatu wniosku radnych dotyczących poprawek do projektu uchwały budżetowej na 2016 rok, Kolegium uznało, że powyższe narusza postanowienia Statutu Powiatu Rawskiego dotyczącego zasad głosowania uchwał, a szczególnie zapisów zawartych w §29 pkt 3 i pkt 6 Statutu. Statut jednostki samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego i nieprzestrzeganie jego postanowień stanowi o naruszeniu prawa.

Ponadto Kolegium RIO zwraca również uwagę na treść art. 240 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący nie może wprowadzić w projekcie uchwały budżetowej zmian powodujących zmniejszenie dochodów lub zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu jednostki, co oznacza, że tylko takie ograniczenia są wiążące dla organu stanowiącego przy uchwalaniu budżetu.

Umarzając postępowanie nadzorcze Kolegium uwzględniło czynności podjęte przez Radę Gminy na sesji w dniu 3 lutego 2016r., tj. podjęcie uchwały Nr XV/85/2016 w sprawie zmian budżetu roku 2016, którą to uchwałą doprowadzono do zgodności z prawem postanowienia budżetu Powiatu oraz poddanie pod głosowanie wniosku radnych składających skargę, a także zasadę proporcjonalności ingerencji organów państwa wyrażoną w art. 8 ust.3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985r. (Dz. U. z dnia 25.11.1994 r.), w której sygnatariuszem jest RP, zgodnie z którą organy administracji publicznej, podejmując jakiekolwiek działanie, winny miarkować cele i wymierzone dolegliwości, a także proporcje między ochroną dobra (interesu) ogólnego (publicznego) i dobra (interesu) indywidualnego.

W świetle powyższego przepisu, Kolegium postanowiło w przedmiotowej sprawie orzec, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Kolegium