

**Uchwała nr XV/38/2018**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 23 lipca 2018 r.**

**w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Trzebnickiego w sprawie**  
**nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego za 2017 rok**

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) i art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, 1000 i 1349) oraz zarządzenia Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 4/18 z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- Ewa Zarzecka — przewodnicząca,
- Joanna Radziejka — członek,
- Henryk Kamieniecki — członek,

**wydaje opinię negatywną**

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Trzebnickiego w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego za 2017 rok.

**Uzasadnienie**

W dniu 9 lipca 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Trzebnickiego z dnia 7 czerwca 2018 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego za 2017 rok wraz z uzasadnieniem.

Powyższy wniosek przekazany został przy piśmie z dnia 6 lipca 2018 r. (znak BRP.0003.4.2018) podpisanym przez pracownika Biura Rady Powiatu Trzebnickiego. Pracownik w piśmie tym przekazał m.in. następującą informację: „W załączeniu przesyłam po raz drugi pismo dotyczące wydane-go przez Komisję Rewizyjną wniosku wraz z uzasadnieniem dotyczącego udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Trzebnickiego z wykonania budżetu Powiatu Trzebnickiego za 2017 rok. [...] Nadmieniam, iż dzisiaj tj. 6 lipca 2018 roku Pan przewodniczący Komisji Rewizyjnej [...] podpisał wniosek. Wcześniej było podpisane jedynie uzasadnienie, nie było podpisanego wniosku. Całość była do Państwa wysłana 11 czerwca 2018 roku na co mam potwierdzenie”. Skład Orzekający zauważył, że do dnia wydania niniejszej opinii do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nie wpłynął żaden inny wniosek Komisji stanowiący podstawę wydania opinii przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwem sądów administracyjnych organem uprawnionym do reprezentowania organu stanowiącego na zewnątrz jest jej przewodniczący (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2007 r. II OSK 1456/07). Właściwe jest zatem przekazanie organowi nadzoru wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium przez przewodniczącego rady powiatu, której komisja przedstawiła wniosek.

Po zapoznaniu się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej wraz z uzasadnieniem, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 270 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 oraz z 2018 r. poz. 62 i 1000), zwanej dalej „u.f.p.”, komisja rewizyjna organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia komunalnego i przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu

terytorialnego, w terminie do dnia 15 czerwca roku następującego po roku budżetowym, wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu. W przypadku gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 u.f.p., przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również sprawozdanie z tego badania.

Wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium oraz opinia regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku, stanowią jeden z etapów obowiązującej procedury absolutoryjnej. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, 1000 i 1349) komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu powiatu i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Rada przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu powinna zatem zapoznać się z wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium i opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym wniosku. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) izby wydają opinie o wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium w terminie 14 dni. Stosownie do art. 271 ust. 1 u.f.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym. Skład Orzekający wskazuje, że wniosek komisji w sprawie absolutorium powinien być przesłany regionalnej izbie obrachunkowej w terminie umożliwiającym wydanie izbie opinii o tym wniosku oraz zapoznanie się z tą opinią przez radę przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

Dokonanie oceny wykonania budżetu w formie opinii stanowiącej uzasadnienie wniosku komisji rewizyjnej jest niezbędną przesłanką poprzedzającą postawienie przez komisję rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wniosek komisji powinien pozostawać w logicznym związku z opinią komisji o wykonaniu budżetu. Komisja rewizyjna przy formułowaniu wniosku może korzystać z całego zakresu uprawnień kontrolnych przysługujących radzie, dokonuje oceny wykonania budżetu pod kątem celowości wydatków, gospodarności, a także realizacji uchwał związanych z budżetem powiatu. Tak sformułowany wniosek komisji rewizyjnej powinien umożliwić radzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w porównaniu do planowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy i w jakim zakresie, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Sformułowane we wniosku oceny powinny być udokumentowane faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu.

Jak wynika z wniosku, Komisja Rewizyjna, po rozpatrzeniu i przeanalizowaniu:

- sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu za 2017 rok,
- sprawozdania finansowego Powiatu za 2017 rok, obejmującego: bilans z wykonania budżetu, łączny bilans obejmujący dane wynikające z bilansów jednostek budżetowych, łączny rachunek zysków i strat obejmujący dane wynikające z rachunków zysków i strat jednostek budżetowych, łączne zestawienie zmian w funduszu obejmującego dane wynikające z zestawień w funduszu jednostek budżetowych,
- informacji o stanie mienia Powiatu za 2017 rok,
- opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu za 2017 rok,

negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu i sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu.

Uzasadnienie do wniosku Komisji składa się z czterech punktów, w których wskazano na:

„1. Radykalny wzrost wydatków na administrację publiczną w porównaniu do wykonania budżetu z 2013 r. o kwotę 1.122.000,-

2. Radykalny spadek wydatków majątkowych w porównaniu do wykonania budżetu z 2014 r. z kwoty 15.550.558 zł do poziomu 8.803.935,29 rok 2017.

3. Zmniejszenie przychodów Powiatu poprzez szykanowanie niektórych podmiotów i odmawianie wynajmowania obiektów sportowych, przy jednoczesnym wynajmie po niższych cenach innym podmiotom.

4. Narażenie na olbrzymie koszty związane z odsetkami i obsługą procesu z Gminą Prusice dotyczącego remontu drogi powiatowej Prusice – Kaszyce Wielkie, oraz nierealizowanie uchwały dotyczącej realizacji niniejszej umowy”.

Zdaniem Składu Orzekającego zarzuty sformułowane w punktach 1 i 2 uzasadnienia stanowią próbę dokonania porównania na przestrzeni kilku lat wykonania wydatków na administrację publiczną i wydatków majątkowych. Nie odnoszą się zatem bezpośrednio do wykonania planu wydatków budżetu 2017 roku. Przedstawione w uzasadnieniu zarzuty nie są należycie wyjaśnione. Nie odnoszą się do przyczyn ich powstania i odpowiedzialności organu wykonawczego w tym zakresie. Samo sformułowanie uwagi lub wyciągnięcie wniosku w oparciu o posiadane dane jest niewystarczające.

Institucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że 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. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

W ocenie Składu Orzekającego wskazane przez Komisję zarzuty są zbyt ogólnikowe i niewystarczające do postawienia Zarządowi Powiatu Trzebnickiego zarzutu nieprawidłowego wykonania budżetu i do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Opinia regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, nie odnosi się wprost do „słuszności” czy „zasadności” samej propozycji kierowanej przez komisję rewizyjną do organu stanowiącego w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, ale jej przedmiotem jest między innymi zakres ocen dokonywanych przez komisję rewizyjną, czy dotyczą one wykonania budżetu, a także poprawność interpretacji prawa oraz zgodność danych, na których oparła się komisja, ze stanem faktycznym.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wydał opinię jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego  
*Zarzecka*  
Ewa Zarzecka