

Uchwała nr XIII/57/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 2 czerwca 2025 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 20 maja 2025 r.
o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie za 2024 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 2025 r. poz. 7) i art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 i 1907), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w osobach:

- 1) Ewelina Kruk-Florkowska — przewodnicząca,
- 2) Ewa Pudło — członek,
- 3) Małgorzata Rybińska — członek,

wydaje opinię negatywną

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie za 2024 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym w dniu 20 maja 2025 r. wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie za 2024 rok, Skład Orzekający stwierdza, że wniosek został sformułowany w wyniku rozpatrzenia:

- sprawozdania finansowego za 2024 rok,
- sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu,
- informacji o stanie mienia.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Strzelińskiego po dokonaniu analizy powyższych dokumentów sformułowała wniosek o nieudzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium za 2024 rok. Jak wynika z opinii dołączonej do wniosku, Komisja Rewizyjna stwierdziła, że „realizacja budżetu Powiatu Strzelińskiego w 2024 roku pod względem merytorycznym i rachunkowym przebiegła w sposób prawidłowy i komisja nie zgłasza w tym zakresie uwag.”.

Jako podstawę sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium Komisja Rewizyjna wskazała na niepodjęcie przez Zarząd Powiatu w 2024 roku „należytych starań, aby mając na uwadze informacje o niewłaściwej realizacji inwestycji „Przebudowa drogi powiatowej nr 3046D wraz z łącznikiem nr 3092D w Przewornie”, w czasie której działano na szkodę Powiatu, odzyskać utracone korzyści, doprowadzić do wykonania umowy. Zarząd nie zadbał przede wszystkim o naliczenie kar wynikających z umowy, co zwiększyłoby dochody powiatu.” Komisja Rewizyjna zwróciła uwagę, że „dokonując wyboru zadań do realizacji Zarząd Powiatu wielokrotnie stawiał radnych powiatowych „pod ścianą”, proponując Radzie Powiatu zadania bez odpowiedniej analizy i opiniowania komisji, stawiając potrzebę i celowość ich realizacji pod dużym znakiem zapytania.” Konkludując Komisja Rewizyjna stwierdziła, że „...budżet Powiatu w 2024 r. został wykonany zgodnie z uchwałą budżetową po zmianach. Jednak gospodarowanie budżetem było prowadzone w sposób niewłaściwy, bez zachowania zasad rzetelności, celowości i gospodarności.”

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku zważył, co następuje:

Określając tryb postępowania w sprawie absolutorium, ustawodawca przyznał komisji rewizyjnej szczególną rolę. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907) — zwanej dalej „u.s.p.” — oraz art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1503 z późn. zm.) komisja rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia, opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu

i przedstawia organowi stanowiącemu wniosek w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego. Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Stąd też instytucji absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związana bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutoryjnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obarczyć zarząd. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględnie skutkiem oceny wykonania budżetu (wyroki NSA z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r. sygn. akt I SA/Po 1522/98). W przypadku gdy przedmiotem obrad organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu decyzja w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium musi być skutkiem oceny wykonania budżetu. Stąd też brak zastrzeżeń co do wykonania budżetu musi skutkować udzieleniem absolutorium, zaś nieudzielenie absolutorium może wynikać jedynie z negatywnej oceny realizacji budżetu. W sytuacji, w której wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący, nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium (wyrok NSA z dnia 2 października 2002 r. sygn. akt SA/Wr 2250/2002).

Skład Orzekający stwierdził, że przedstawione w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego zarzuty nie spełniają ww. wymagań. Komisja przedstawiła wykonanie budżetu za 2024 rok, lecz nie przedstawiła w tym zakresie zarzutów. Uwagi poczynione przez Komisję o braku należytej staranności przy realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3046D wraz z łącznikiem nr 3092D w Przewornie”, dotyczą zadania ujętego w budżecie 2022 roku, zatem nie pozostają w związku z wykonywaniem budżetu roku 2024 r. Jednocześnie Komisja Rewizyjna w nie wyjaśniła, na czym miałyby polegać prowadzenie gospodarowania budżetem „w sposób niewłaściwy, bez zachowania zasad rzetelności, celowości i gospodarności.”

Należy podkreślić, że zadaniem komisji rewizyjnej jest przygotowanie szczegółowej i wyczerpującej opinii o wykonaniu budżetu, tj. takiej, która odnosi się do całości jego wykonania i umożliwia przeprowadzenie jego kompleksowej oceny.

Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które stały się podstawą wydania negatywnej opinii o wykonaniu budżetu podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Powiatu, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Zarząd Powiatu. Zarzuty powinny dotyczyć wykonania budżetu (a nie jego planowania), uwzględniać przyczyny subiektywne i obiektywne, a jednocześnie być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane. Natomiast argumenty niezwiązane z wykonaniem uchwały budżetowej za 2024 r. nie powinny być brane pod uwagę w procedurze absolutoryjnej. Absolutorium jest formą kontroli Zarządu i dlatego właśnie zarzuty powinny łączyć się z wykonaniem budżetu, powinny być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane. Nie mogą być one przejawem niezadowolenia z działalności Zarządu, nie mogą stanowić również subiektywnej oceny komisji, lecz muszą ściśle odnosić się do wykonania budżetu powiatu.

Skład Orzekający wskazuje jednocześnie, że ostateczna ocena absolutoryjna dokonywana jest w trakcie sesji absolutoryjnej. W jej toku powinno dojść do rozpatrzenia wykonania budżetu, analizy i weryfikacji argumentów, które miałyby przeważać za jej nieudzieleniem.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił wydać opinię negatywną o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzelińskiego za 2024 rok.

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

Ewelina Kruk-Florkowska