

RIO.I.42.5.23.2024



RPW/18389/2024 N

Data: 2024-06-19

Starostwo Powiatowe w Chełmie

Powr
P. Konej
19.06.2024
S

Uchwała
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 19 czerwca 2024 roku

w sprawie opinii do wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Chełmie o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Chełmie z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1325 z późn. zm.) oraz w związku z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 107) po zapoznaniu się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Chełmie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Chełmie Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w osobach:

1. Przewodniczący - Agnieszka Pękała
2. Członkowie - Julita Woźniak
- Monika Makowska

p o s t a n a w i a

pozytywnie zaopiniować wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Chełmie o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Chełmie z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok, z uwagami zawartymi w uzasadnieniu.

U z a s a d n i e n i e

Wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Chełmie w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Chełmie wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie - Zespół w Chełmie w dniu 13 czerwca 2024 r.

Z dokumentów przekazanych do Izby wynika, że Komisja Rewizyjna - stosownie do art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.) - zapoznała się z następującymi dokumentami:

1. sprawozdaniem rocznym z wykonania budżetu Powiatu Chełmskiego za 2023 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (Uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 26 kwietnia 2024 r.),
2. sprawozdaniem finansowym Powiatu Chełmskiego sporządzonym na dzień 31 grudnia 2023 roku,
3. informacją o stanie mienia Powiatu Chełmskiego.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że Komisja Rewizyjna rozpatrzyła w/w dokumenty oraz dokonała analizy wykonania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu w 2023 roku. Analizie poddano również zadłużenie powiatu na koniec 2023 r.

W wyniku rozpatrzenia w/w dokumentów Komisja Rewizyjna stwierdziła, iż budżet był wykonywany zgodnie z jego zapisami, a Zarząd Powiatu wykonując go osiągnął zasadnicze cele w nim założone. Komisja zgłosiła jednak zastrzeżenia dotyczące wykonania budżetu za 2023 r. związane z nieuzyskaniem przez nią informacji na temat „kwot wydatkowanych na prywatne wyjazdy

radnych z wykorzystaniem samochodów służbowych Domu Pomocy Społecznej w Nowinach” (pomimo prób uzyskania takich informacji). Zdaniem Komisji Rewizyjnej, brak takich danych nie pozwala na stwierdzenie jakiej wysokości wydatki zostały poniesione z budżetu powiatu na ten cel i ocenę obciążenia budżetu z tego tytułu.

W wyniku przeprowadzonego głosowania Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu powiatu za rok 2023 i na tej podstawie sformułowała wniosek do Rady Powiatu w Chełmie o nieudzielenie Zarządowi Powiatu w Chełmie absolutorium za rok 2023.

Poprzedzając ocenę przedstawionego przez Komisję Rewizyjną wniosku należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że istotą absolutorium samorządowego jest ocena wykonania budżetu (uchwały budżetowej) za rok przeszły przez organ wykonawczy, co jest jednym z wyłącznych uprawnień rady powiatu zgodnie z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym. Komisja rewizyjna powoływana jest w celu sprawowania kontroli działalności organu wykonawczego jako aparat pomocniczy rady, przy pomocy którego sprawuje ona swoje funkcje kontrolne. Jednym z głównych przedmiotów działania komisji rewizyjnej jest opiniowanie wykonania budżetu w toku procedury absolutoryjnej. Absolutorium jest udzielane lub nieudzielane wyłącznie z tytułu wykonania budżetu, a to z kolei wyraźnie wskazuje na zakres spraw, które mogą być rozpatrywane w postępowaniu absolutoryjnym, w tym przez komisję rewizyjną organu stanowiącego. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu powiatu, (tj. wykonanie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów budżetu za rok ubiegły) i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Ustalony jest pogląd, że ocena ta ma się skupiać wyłącznie na kryteriach finansowej poprawności wykonania budżetu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że w procesie udzielania absolutorium (a więc i na etapie opiniowania wykonania budżetu przez komisję rewizyjną) konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych kwot, jakie są przyczyny rozbieżności między stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań (zob. wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2006 r., III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z 20 listopada 2013 r., I SA/Kr 1583/13, wyrok NSA z 12 marca 2015 r., II GSK 231/14). Nie mogą mieć tutaj znaczenia żadne inne, szerzej rozumiane aspekty działalności organu wykonawczego odnoszące się do całokształtu jego działalności. Takiej szeroko rozumianej ocenie działalności organu wykonawczego służy bowiem instytucja raportu o stanie powiatu i wotum zaufania, uregulowane w art. 30a ustawy o samorządzie powiatowym. Formułowane przez komisję rewizyjną zarzuty natury finansowej powinny znajdować odzwierciedlenie w stanie faktycznym oraz w prawidłowo sporządzonych sprawozdaniach z wykonania budżetu.

Przechodząc do analizy wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Chełmie Skład Orzekający stwierdził, iż jego sformułowanie zostało poprzedzone analizą dokumentów wymaganych przez przepisy ustawy o finansach publicznych. Komisja przeanalizowała dane wynikające ze sprawozdań – finansowego i z wykonania budżetu powiatu za 2023 rok, stwierdzając, że budżet był wykonywany zgodnie z jego zapisami, a Zarząd Powiatu wykonując go osiągnął zasadnicze cele w nim założone. Jednocześnie Komisja zgłosiła zastrzeżenia dotyczące wydatków poniesionych na prywatne wyjazdy radnych z wykorzystaniem samochodów służbowych Domu Pomocy Społecznej w Nowinach. Zastrzeżenia zgłoszone przez Komisję Rewizyjną są co prawda sformułowane bardzo ogólnie, ale jak wynika z uzasadnienia wniosku, to brak dostępu do żądanych przez nią informacji dotyczących wysokości wskazanych wydatków poniesionych z budżetu powiatu, nie pozwolił Komisji na dokonanie pozytywnej oceny wykonania budżetu przez Zarząd Powiatu.

Skład Orzekający stwierdził, iż wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Chełmie został oparty na kryteriach związanych bezpośrednio z wykonywaniem budżetu. Oceny komisji rewizyjnej będące przesłanką sformułowania przez nią końcowego wniosku nie podlegają kwestionowaniu przez skład orzekający izby, jeżeli podstawą tych ocen są zdarzenia i fakty związane ściśle z wykonywaniem przez organ wykonawczy budżetu powiatu. Skład Orzekający nie dokonywał oceny podnoszonych przez Komisję Rewizyjną argumentów pod kątem ich słuszności bądź niesłuszności, bowiem opinia niniejsza stwierdza jedynie poprawność formalną-prawną opiniowanego wniosku. Skład Orzekający wydając opinię ocenił wniosek, badając, czy zawarte w nim tezy oparte są o kwestie związane z wykonywaniem budżetu oraz czy zachowana została procedura jego podjęcia określona w ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o finansach publicznych. Pozytywne zaopiniowanie przez Skład Orzekający RIO w Lublinie wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu oznacza jedynie akceptację prawa Komisji Rewizyjnej do własnej oceny procesów związanych z wykonaniem budżetu dokonanej również, a może przede wszystkim, przy pomocy kryteriów pozalegalnościowych, takich jak celowość czy gospodarność, do której to oceny nie jest uprawniony organ nadzoru. Innymi słowy, skład orzekający ocenia to, czy wskazane w opinii komisji rewizyjnej przesłanki, uzasadniające jej ostateczną treść, związane są bezpośrednio z wykonywaniem budżetu; zasadniczo nie wypowiada się, czy są one wystarczające, uprawniające do sformułowania końcowego wniosku. Takiej ostatecznej oceny dokonuje organ stanowiący powiatu, podejmując uchwałę w sprawie absolutorium.

Skład Orzekający przypomina, że niniejsza uchwała ma charakter opinii, co oznacza, że nie jest wiążąca dla Rady Powiatu w Chełmie, bowiem stosownie do art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu powiatu z tego tytułu. Rada nie jest również związana wnioskiem Komisji Rewizyjnej, ponieważ wnioski komisji rewizyjnych w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi powiatu mają walor niewiążącej radę powiatu propozycji w sprawie absolutorium, nie zaś dyspozycji. To rada jest uprawniona do oceny wykonania budżetu przez zarząd powiatu w oparciu o dodatkowe kryteria: rzetelności, celowości i gospodarności, badając przyczyny rozbieżności pomiędzy budżetem planowanym a wykonanym oraz oceniając zakres odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan.

Reasumując - Skład Orzekający uznał, że wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Chełmie zasługuje na pozytywne zaopiniowanie, bowiem oparty został o kryteria związane z wykonywaniem budżetu powiatu w 2023 roku oraz został podjęty z zachowaniem ustawowych procedur.

Od niniejszej uchwały przysługuje Radzie Powiatu w Chełmie odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

PRZEWODNICZĄCA
Składu Orzekającego
Agnieszka Pękała

Otrzymuje:

Przewodniczący Rady Powiatu w Chełmie

Do wiadomości:

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej
Rady Powiatu w Chełmie