

Uchwała
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 23 lipca 2024 roku

w sprawie opinii o uchwale Rady Powiatu w Łęcznej w sprawie nieudzielenia absolutorium
Zarządowi Powiatu w Łęcznej 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) po zapoznaniu się z uchwałą Nr III/18/2024 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2023 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w osobach:

Przewodnicząca – Monika Makowska,
Członkowie – Renata Giryluk,
– Mirosław Wydrych,

p o s t a n a w i a

pozytywnie zaopiniować uchwałą Nr III/18/2024 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok z uwagą dotyczącą podniesienia zarzutów nieodnoszących się bezpośrednio do wykonania budżetu za 2023 rok.

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

Uchwała Rady Powiatu w Łęcznej Nr III/ 18/ 2024 z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w dniu 12 lipca 2024 r. Uchwała została przekazana z naruszeniem terminu określonego w art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107), zobowiązującym organ wykonawczy do przekazywania podjętych uchwał do organu nadzoru w terminie 7 dni od daty ich podjęcia (uchwała została przekazana w odpowiedzi na wystąpienie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 9 lipca 2024 r.).

Dokonując oceny uchwały, o której mowa w sentencji Skład Orzekający wziął pod uwagę:

- przebieg sesji Rady Powiatu w Łęcznej, która odbyła się w dniu 26 czerwca 2024 r., udokumentowany wyciągiem z projektu protokołu z obrad w części dotyczącej podjęcia uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2023 rok oraz podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok (nadesłany elektronicznie w systemie e-Nadzór),
- uchwałą Nr 1/2024 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie opinii o wykonaniu budżetu Powiatu za rok 2023 wraz z wnioskiem do Rady Powiatu w Łęcznej o udzielenie Zarządowi Powiatu w Łęcznej absolutorium,
- roczne sprawozdanie Zarządu Powiatu z wykonania budżetu w 2023 r. oraz sprawozdania statystyczne Rb z wykonania budżetu za 2023 r.

Ze wskazanych dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna po zapoznaniu się z dokumentami, o których mowa w art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu powiatu za 2023 r., w związku z czym wystąpiła do Rady Powiatu z wnioskiem o udzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium z tego tytułu. Skład Orzekający RIO w Lublinie uchwałą z dnia 6 czerwca 2024 r. (Nr RIO.I.42.5.104.2024) pozytywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej. Zarówno wniosek Komisji Rewizyjnej, jak i uchwała Składu nie mają jednak charakteru wiążącego dla Rady Powiatu, ponieważ to rolę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu.

Sprawa absolutorium rozpatrywania była na sesji Rady Powiatu w Łęcznej w dniu 26 czerwca 2024 r.

Głosowanie nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2023 r. zakończyło się następującym wynikiem: 8 radnych opowiedziało się za udzieleniem absolutorium, 8 radnych wstrzymało się od głosu, żaden z radnych nie był przeciwny. Ustawowy skład Rady Powiatu w Łęcznej to 17 osób. W myśl art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

W § 1 uchwały Nr III/18/2024 Rady Powiatu zamieszczono postanowienie w następującym brzmieniu:

„Po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2023 r.,
- 2) sprawozdaniem finansowym,
- 3) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2023 rok oraz o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- 4) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu, nie udziela się absolutorium Zarządowi Powiatu w Łęcznej z tytułu wykonania budżetu za 2023 rok”.

W toku opiniowania uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium ocenie podlega tryb jej podjęcia (przesłanki formalne) oraz zasadność nieudzielenia absolutorium przy uwzględnieniu merytorycznych podstaw podjęcia takiej decyzji (przesłanki materialne).

~~Skład Orzekający stwierdza, że zachowana została wymagana przepisami prawa, tj. art. 271 ustawy o finansach publicznych procedura w zakresie podejmowania uchwały w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego.~~

Głosowanie w sprawie absolutorium zostało poprzedzone rozpatrzeniem i zatwierdzeniem sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu powiatu za 2023 r. Za przyjęciem uchwały Nr III/ 17/ 2024 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2023 rok głosowało 13 radnych, 3 wstrzymało się od głosu, żaden z radnych nie był przeciwny. Uchwała została przekazana do nadzoru w dniu 3 lipca 2024 r. Kolegium na posiedzeniu w dniu 8 lipca 2024 r. uznało tę uchwałę za zgodną z prawem.

Należy mieć na uwadze, że decyzja o udzieleniu lub nieudzieleniu absolutorium nie może być traktowana jako następstwo wcześniejszego przyjęcia lub nieprzyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu. Inna jest bowiem istota ocen dokonywanych przy rozstrzyganiu tych kwestii. Skład Orzekający podkreśla, że zatwierdzenie /niezatwierdzenie sprawozdania z wykonania budżetu odnosi się do tego, czy informacje i dane w nim zawarte są zgodne ze stanem faktycznym

i dają właściwy obraz stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego i realizacji planu dochodów i wydatków budżetowych, a także przychodów i rozchodów (P.Lenio [w:] ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Z. Ofiarski, Lex/el. 2021, art. 270).

Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonywaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 231/14 „Absolutorium, nazywane inaczej skwitowaniem lub rozliczeniem, to akt uznający za prawidłową działalność finansową organu, któremu absolutorium jest udzielane, na podstawie przedłożonego sprawozdania. Udzielenie absolutorium oznacza więc aprobatę organu stanowiącego dla działań organu wykonawczego i uznanie, że plan w postaci budżetu uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego został należycie wykonany”. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano ~~planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych~~ w stosunku do zaplanowanych wielkości, 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 z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. Wyrok WSA w Warszawie z 18.01.2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z 20.11.2023 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Przechodząc do analizy przesłanek materialnoprawnych opiniowanej uchwały Skład Orzekający zwraca uwagę, że ocena wykonania budżetu, której konsekwencją jest rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia absolutorium z tego tytułu organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego jest wyłączną kompetencją organu stanowiącego (art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym).

Szeroko pojęte uprawnienie radnych do dokonywania w ramach absolutorium oceny doznaje jednak ograniczenia w postaci konieczności zawężenia tej oceny do kwestii wykonania budżetu roku poprzedniego. Dlatego też Skład Orzekający dokonał analizy podnoszonych argumentów i część z nich uznał za sformułowane w sposób wymagany przepisami, zaś część za nieodnoszące się bezpośrednio do wykonania budżetu w 2023 r.

W dyskusji dotyczącej oceny wykonania budżetu w 2023 r. wskazano m.in. cyt. „~~dochody majątkowe zaplanowane, a wykonane 63%. Czyli te dochody były mówiąc kolokwialnie podrasowane, napompowane, żeby to ładnie wyglądało. I druga pozycja, jeśli chodzi o majątek, to są wydatki majątkowe za rok 23, a wydatki majątkowe to są przede wszystkim inwestycje, procent wykonania 53%~~”. Zwracano w związku z tym uwagę na kwestię realności planowanych przez zarząd dochodów budżetowych. Dodatkowo w trakcie dyskusji omówiona została kwestia znacznego - w ocenie radnych - wzrostu wydatków bieżących, niska realizacja wydatków majątkowych oraz niespełnienia przez powiat łęczyński w 2023 r. relacji, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Podniesiono również sprawę zadłużenia powiatu, które w stosunku do roku 2022 r. wzrosło o prawie 50 %.

W ocenie Składu Orzekającego pojawiające się w trakcie dyskusji głosy poszczególnych radnych niewątpliwie odnosiły się do wykonania budżetu za 2023 rok, choć może nie wszystkie argumenty zostały właściwie wyartykułowane. Kwestia realizacji zarówno dochodów i wydatków budżetowych, jak i przychodów niewątpliwie mieszczą się w pojęciu wykonywania budżetu. Wprawdzie w swoich wypowiedziach radni odnosili się dość ogólnie do związanych z tymi ocenami faktów, to jednak należy mieć na uwadze, że zarówno Rada, jak i organ nadzoru dysponują dostępem do materiałów źródłowych, pozwalających na weryfikację i uszczegółowienie

argumentacji (uchwała budżetowa ze zmianami dokonywanymi w trakcie roku, sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu, sprawozdania budżetowe).

Podkreślić w tym miejscu należy, że ocena dokonywana w toku stosowania instytucji absolutorium, wobec ograniczonego przedmiotowo zakresu tej instytucji, nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej lub oceny zakończonej kadencji. O ile organ stanowiący zachowuje pewną niezależność oceny wykonania budżetu, obejmującą także prawo do zastosowania kryteriów pozalegalnościowych, takich jak celowość czy gospodarność, ocena nie może jednak wykraczać poza realizację budżetu. Kilukrotnie zresztą w toku obrad Przewodniczący Rady zwracał uwagę na fakt, że przedmiotem dyskusji jest kwestia wykonania budżetu za 2023 r., a nie ocena całej kadencji poprzedniego Zarządu. Mimo tego pojawiły się głosy dotyczące np. współpracy Zarządu z poszczególnymi gminami i braku realizacji dochodów z tytułu pomocy finansowej, kwestii konkretnych inwestycji bez wskazania zarzutów związanych ze sposobem ich wykonania czy „ optymizmu ” Zarządu w realizacji budżetu w 2023 r.

Należy jednak mieć na uwadze, że zgodnie z utrwalonymi poglądami orzecznictwa za istotne naruszenie prawa uznaje się podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenia procedury podjęcia uchwały. Dlatego też Skład Orzekający uznał zaistniałe w przedmiotowej sprawie uchybienia w zakresie zgłaszania uwag niezwiązanych bezpośrednio z wykonaniem budżetu w 2023 r. za niemające znaczenia dla ostatecznego uznania, że spełnione zostały zarówno wymogi formalne, jak i materialne jej podjęcia.

Wobec powyższego Skład Orzekający stwierdził, iż uchwała Rady Powiatu w Łęcznej została zasadniczo oparta na kryteriach związanych bezpośrednio z wykonywaniem budżetu. Oceny stanowiące przesłankę sformułowania wniosku o nieudzieleniu absolutorium nie podlegają kwestionowaniu przez Skład Orzekający RIO, jeżeli podstawą tych ocen są zdarzenia i fakty związane ściśle z wykonywaniem przez organ wykonawczy budżetu powiatu. Skład Orzekający wydając opinię ocenił uchwałę pod kątem tego, czy leżące u jej podstaw zarzuty związane są z wykonywaniem budżetu oraz czy zachowana została procedura jej podjęcia określona w ustawie o samorządzie powiatowym oraz ustawie o finansach publicznych.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny Skład Orzekający wydał pozytywną opinię w sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu Łęczyńskiego z tytułu wykonania budżetu 2023 roku.

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

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Monika Makowska

Otrzymuje:

Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej
Al. Jana Pawła II 95 A
21 – 010 Łęczna

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu w Łęcznej
Al. Jana Pawła II 95 A
21 – 010 Łęczna