

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
we Wrocławiu
ul. Ofiar Oświęcimskich 5, 50-069 Wrocław
tel. 71 797 76 10
NIP 896-10-03-239, REGON 930117015

Wrocław, dnia 26 czerwca 2019 r.

SO.WR.XV.0010.68.2019

Pan
Janusz Kawalec
Przewodniczący Rady Powiatu Wołowskiego
Starostwo Powiatowe w Wołowie
pl. Piastowski 2
56-100 Wołów

W załączeniu przesyłam uchwałę nr XV/68/2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego za 2018 rok.

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu
Lucyna Hanis

Uchwała nr XV/68/2019
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 26 czerwca 2019 r.

w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego w sprawie
nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego za 2018 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 z 2018 r. poz. 2500) i art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511) 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,
- Ewa Pudło — członek,

wydaje opinię negatywną

o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Wołowskiego za 2018 rok.

Uzasadnienie

Po zapoznaniu się z przekazanym 17 czerwca 2019 r. wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Wołowskiego za 2018 rok i z wyciągiem z protokołu posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wołowskiego nr 2/19 z dnia 12 czerwca 2019 r., Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, co następuje:

Z wniosku i z wyciągu z protokołu posiedzenia Komisji z dnia 12 czerwca 2019 r. wynika, że Komisja rozpatrzyła sprawozdanie finansowe Powiatu za 2018 rok, sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia Powiatu Wołowskiego. W wyniku analizy powyższych dokumentów Komisja negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Powiatu za 2018 rok i sformułowała wniosek o nieudzielenie Zarządowi Powiatu Wołowskiego absolutorium.

Jak wynika z uzasadnienia do wniosku, członkowie Komisji w dyskusji nad wykonaniem budżetu za 2018 rok podnieśli jedynie dwa powody negatywnego zaopiniowania przez Komisję Rewizyjną wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok:

1) realizację przez Powiat zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ciągu pieszo-rowerowego w ciągu drogi powiatowej nr 1287 D na odc. Wołów, ul. Uskorska, do Uskorza Wielkiego”, pomimo nieudzielenia dotacji z Gminy Wołów w wysokości 432.705,00 zł, co spowodowało „narażenie Powiatu na znaczne koszty finansowe”; Komisja zarzuciła, że w ślad za podjętymi uchwałami Rady Miejskiej w Wołowie i Rady Powiatu Wołowskiego „w sprawie dotacji na przedmiotową inwestycję do dnia 21 grudnia 2018 r. nie została podpisana przez strony umowa w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji, nie został podpisany aneks zmieniający warunki umowy nr 58/ZDP/2017 z dnia 5.06.2017 r., który został dostarczony do siedziby Urzędu Gminy i Miasta Wołów”;

2) niewyjaśnienie „okoliczności niewyegzekwowania należności Powiatu z tytułu naliczonej kary umownej wraz z odsetkami wobec Przedsiębiorstwa Budowlanego FAMBUD w Wołowie tytułem nieterminowego, a w konsekwencji odstąpienia od umowy w zakresie realizacji w 2010 r. zadania inwestycyjnego”.

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).

Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Instytucji absolutorium nie można łączyć z inną oceną niż ocena działalności organu wykonawczego związanej bezpośrednio z wykonaniem budżetu.

Z powyższego wynika, że sformułowane przez Komisję Rewizyjną uwagi powinny wiązać się z ewentualnym wykazaniem rozbieżności między uchwalonym a wykonanym budżetem oraz ustaleniem odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan. Komisja rewizyjna opiniując wykonanie budżetu ma możliwość dokonania jego oceny w szerszej płaszczyźnie niż tylko zgodność podjętych działań z obowiązującym prawem, może bowiem w tym celu wykorzystać dodatkowe kryteria — celowość, gospodarność i rzetelność. Oznacza to, że działanie zgodne z prawem może być kwestionowane z punktu widzenia jego celowości czy gospodarności. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera uzasadnienie stawianego zarzutu. Komisja Rewizyjna formułując zarzut dotyczący podjęcia przez Powiat realizacji zadania pn. „Przebudowa ciągu pieszo-rowerowego w ciągu drogi powiatowej nr 1287 D na odc. Wołów, ul. Uskorska, do Uskorza Wielkiego”, pomimo nieudzielenia dotacji przez Gminę Wołów nie dochowała tego wymogu. Przedłożony wniosek i wyciąg z protokołu nie wyjaśniają bowiem w sposób wystarczający wskazanego powyżej powodu negatywnego zaopiniowania wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok. W szczególności przyczyn niezawarcia umowy lub aneksu do umowy z 2017 r. i braku realizacji dochodów z tytułu dotacji udzielanej przez Gminę Wołów oraz odpowiedzialności organu wykonawczego w tym zakresie. Należy również zauważyć, że przedmiotowe zadanie inwestycyjne jest zadaniem własnym Powiatu i było ujęte w planie wydatków Powiatu na 2018 rok, co stanowiło postawę do jego realizacji.

Sformułowany przez Komisję drugi powód negatywnego zaopiniowania wykonania budżetu Powiatu za 2018 rok dotyczy oceny pracy Zarządu Powiatu w latach poprzednich i nie odnosi się do wykonania budżetu 2018 roku.

W ocenie Składu Orzekającego wskazane przez Komisję zarzuty są niewystarczające do postawienia Zarządowi Powiatu Wołowskiego zarzutu nieprawidłowego wykonania budżetu w 2018 r. 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 m.in. 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 postanowił wydać opinię negatywną o wniosku.

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

Ewa Zarzecka