

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 24 sierpnia 2020 r.

w sprawie wydania opinii o uchwale Nr XI/46/2020 Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z wykonania planu finansowego za 2019 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Kuźmicka | - Przewodnicząca |
| 2. Dawid Czesyk | - Członek |
| 3. Katarzyna Korkus | - Członek |

negatywnie

opiniuje uchwałę Nr XI/46/2020 Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z wykonania planu finansowego za 2019 rok.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/46/2020 Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z dnia 5 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z wykonania planu finansowego za 2019 rok została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 10 sierpnia br.

Do uchwały załączono wyniki głosowania nad podjęciem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z wykonania planu finansowego za 2019 rok, na podstawie których ustalono, iż oddano 11 głosów „za” przyjęciem uchwały, 0 głosów „przeciw”, 5 głosów „wstrzymujących” w obecności 16 delegatów. Ustawowy skład Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiego Strefy Centralnej liczy 22 delegatów.

Na wezwanie Izby do przedłożenia protokołu sesji Zgromadzenia obrazującego cały przebieg obrad związany z kwestią absolutorium, tj. zapoznanie się z wymaganymi dokumentami, dyskusję i głosowanie, w dniu 17 sierpnia br. przekazano pocztą elektroniczną wyciąg z protokołu obrad XI sesji zwyczajnej Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej, która odbyła się w dniu 5 sierpnia 2020 r.

Z przekazanego przedstawionego protokołu przebiegu sesji Zgromadzenia Związku z dnia 5 sierpnia 2020 r., podczas której organ stanowiący poddał pod głosowanie uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania planu finansowego związku wynika, że delegaci zostali zapoznani ze sprawozdaniem finansowym związku, sprawozdaniem z wykonania planu finansowego, opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o tym sprawozdaniu, jak również opinią komisji rewizyjnej, a także opinią Składu Orzekającego o tym wniosku. W ramach punktu 11 porządku obrad, dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi absolutorium z wykonania planu finansowego za 2019 rok, delegatów zapoznano z wymaganymi prawem dokumentami. Z treści przekazanej uchwały wynika, iż zgodnie z przepisem art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) Zgromadzenie Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej postanowiło o nieudzieleniu Zarządowi absoluto-

rium z tytułu wykonania planu finansowego za 2019 rok. Z uzasadnienia uchwały wynika iż Zgromadzenie podjęło uchwałę po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania planu finansowego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) uchwałą Nr XVI.119.Z.2020 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Zarząd Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej sprawozdania z wykonania planu finansowego Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej za 2019 r.
- 4) informacją o stanie mienia,
- 5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej;
- 6) uchwałą Nr XXVI.173.Z.2020 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w sprawie wydania opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z siedzibą w Drawsku Pomorskim w sprawie absolutorium.

Wszystkie z wypracowanych ocen, opinii miały charakter pozytywny. Co oznacza, że zarówno organ wykonawczy związku przygotował sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania planu finansowego zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, jak również Komisja Rewizyjna Związku pozytywnie zaopiniowała wykonanie przez Zarząd Związku planu finansowego, czego efektem było wystąpienie z wnioskiem o udzielenie przez Zgromadzenie Związku absolutorium dla zarządu, co również uzyskało pozytywną opinię Składu Orzekającego.

W tym miejscu wskazać należy, że czym jest absolutorium z wykonania budżetu. Instytucja ta stanowi element kontroli wykonania przez zarząd związku planu finansowego. Stanowi akt organu uchwalającego plan finansowy, potwierdzający, że organ wykonawczy wykonał budżet w sposób zgodny z prawem, aprobowania wykonania planu finansowego uchwalonego i nadanego przez organ stanowiący. WSA w Kielcach stwierdził Instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy (Wyrok z dnia 30 października 2013 r., sygn. I SA/Ke 554/13). Podobnie WSA w Warszawie w wyroku z dnia 6 października 2006 r. który wskazał, że „Absolutorium jest jednym z ważniejszych środków kontroli rady gminy nad działalnością organów wykonujących uchwalony wcześniej budżet.” (sygn. III SA/Wa 2504/06). Przepisy zarówno ustawy o finansach publicznych, jak również ustawy o samorządzie powiatowym regulują sposób procedowania procedury absolutorijnej przez organy jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Przyjąć więc należy, że instytucja absolutorium jest de facto procedurą o sformalizowanym charakterze i pod kątem wymogów formalnych poddawana jest ona pod weryfikację składu orzekającego w niniejszej opinii. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się, że w ramach procedury absolutorijnej „(...) należy przestrzegać szczegółowo określonego trybu postępowania w sprawie absolutorium oraz badać czy uchwała rady gminy, zatwierdzająca przede wszystkim granice liczbowe wydatków, została w sposób prawidłowy wykonana przez władzę wykonawczą (zarząd). W procesie rozważania czy należy udzielić czy nie udzielić absolutorium organowi wykonawczemu konieczne jest zatem ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.” (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r., sygn. III SA/Wa 2504/06).

Delegatów zapoznano z projektem uchwały w sprawie absolutorium sformułowanym na podstawie wniosku Komisji Rewizyjnej. Przedstawiony wyciąg z protokołu sesji dokumentuje, że w toku dyskusji delegaci nie zgłosili żadnych negatywnych uwag ani zastrzeżeń, dotyczących wykonania budżetu Związku w 2019 roku. Podczas rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu nie odnotowano żadnych wypowiedzi. Wobec powyższego przyjąć należy, iż przedstawione dokumenty finansowe nie budziły zastrzeżeń, zaś gospodarka finansowa związku realizowana w 2019 r. przez organ wykonawczy była prawidłowa. Tym samym Skład Orzekający nie dostrzega przesłanek natury formalnej do nieudzielenia Zarządowi związku absolutorium z wykonania budżetu. Wobec powyższego Skład Orzekający wydający niniejszą opinię pod wątpliwość poddaje zasadność przesłanek, którymi kierował się organ stanowiący związku podejmując uchwałę o nieudzieleniu zarządowi absolutorium z wykonania planu finansowego. W ocenie Składu Orzekającego organ stanowiący w toku dyskusji nad absolutorium, zwłaszcza w sytuacji podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium, zobowiązany jest przedstawić wszelkie uwagi pod kątem prowadzonej w minionym roku budżetowym gospodarki finansowej przez organ wykonawczy, wykazać iż nieprawidłowości spowodowane są działalnością zarządu, a także przedstawić konkluzję, z której wynika że nieudzielenie absolutorium dla organu wykonawczego za ubiegły rok budżetowy jest uzasadnione. Stanowisko Składu zbieżne jest ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Zdaniem WSA w Warszawie „Jeśli organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, iż - w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej - doszło do kwotowego naruszenie granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium.” (WSA w Warszawie, sygn. III SA/Wa 2504/06). Podobnie w ocenie WSA we Wrocławiu absolutorium udziela się z tytułu wykonania budżetu. A więc nieudzielenie absolutorium powinno nastąpić z racji stwierdzenia niewykonania po stronie wydatków lub dochodów w całości lub w znacznej części. Inne przesłanki nie mogą stanowić podstawy nieudzielenia organowi wykonawczemu absolutorium. Sąd ten wskazał również „Radni jednak nie wykazali, że budżet nie został zrealizowany po stronie zakładanych w nim wydatków bądź dochodów, co jedynie mogło skutkować nieudzieleniem absolutorium. Z protokołu odzwierciedlającego przebieg sesji nie wynika, aby sprawozdanie z wykonania budżetu zostało przez radnych uznane w jakimś fragmencie dotyczącym realizacji zaplanowanych w budżecie dochodów za nierzetelne. Nie zakwestionowano również pozytywnej opinii Komisji Rewizyjnej, którą notabene opracowano po zakończeniu czynności kontrolnych w zakresie wycinki drzew.” (WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2016 r., sygn. III SA/Wr 1132/16).

W opiniowanej przez Skład Orzekający uchwale Zgromadzenia Związku nie przedstawiono zarzutów dotyczących nieprawidłowego zarządzania gospodarką finansową przez Zarząd Związku, a tym bardziej nie ustalono zakresu odpowiedzialności Zarządu za nieprawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej. Organ stanowiący winien był ustalić czy organ wykonawczy poprzez swoje działanie nieprawidłowo wykonał plan finansowy związku i jaki jest zakres jego odpowiedzialności.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Składu Orzekającego, organ stanowiący związku, przy pozytywnej opinii komisji rewizyjnej oraz Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej, nie przedstawił zarzutów w zakresie prawidłowej gospodarki finansowej Związku, co determinuje

negatywną ocenę niniejszego Składu Orzekającego, o podjęciu uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium z wykonania planu finansowego związku bez przesłanek natury merytorycznej odnoszącej się do wykonania planu finansowej związku. W związku z czym Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Jolanta Kuźmicka

