

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Szczecin 2020-09-02

Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa Szczecinie
71-727 Szczecin
ul. Światowida 77
Województwo: ZACHODNIOPOMORSKIE
Powiat: Szczecin
Gmina: Szczecin (gmina miejska)

Dane adresata

ZWIĄZEK MIAST I GMIN POJEZIERZA DRAWSKIEGO
(78-500 DRAWSKO POMORSKIE (MIASTO), WOJ.
ZACHODNIOPOMORSKIE)

INNE PISMO

uchwała kolegium

W załączeniu przesyłam uchwałę nr XIX.152.K.2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 26 sierpnia 2020r.

Załączniki:

1. [0010.338.2020.Związek Zachodniopomorskiej Strefy Celnej.przesłanie uchwały.pdf](#)
2. [152.2020.26-08.JK.Związek Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej nieważność uchwały XI.43.20 absolutorium kor DC \(003\).pdf](#)

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2020-09-02T13:16:31.616+02:00

Podpis elektroniczny



Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel.: (91) 4 426 101,

fax. (91) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 2 września 2020 r.

K.0010.338.MM.2020

*Pani
Monika Kuźmińska
Przewodnicząca Zgromadzenia
Związku Zachodniopomorskiej
Strefy Centralnej
w Drawsku Pomorskim*

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr XIX.152.K.2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 26 sierpnia 2020 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały 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.

*Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*

Do wiadomości:

Pan Marek Tobiszewski
Przewodniczący Związku
Zachodniopomorskiej Strefy
Centralnej w Drawsku Pomorskim

UCHWAŁA NR .XIX.152.K.2020

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

W SZCZECINIE

z dnia 26 sierpnia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały 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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały 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 – wobec istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym z uwagi na brak przesłanek materialno-prawnych do nieudzielenia absolutorium Zarządowi Związku z tytułu wykonania planu finansowego za 2019 rok.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby 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 2020 r., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – tj. absolutorium.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy, na podstawie której została podjęta.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej w Drawsku Pomorskim pismem z dnia 20 sierpnia br. (znak: K.0010.334.JK.2020). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 sierpnia 2020 r.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 26 sierpnia br. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium nie przekazano stanowiska Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej w zakresie wskazanych wątpliwości.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Z treści badanej uchwały wynika, że Zgromadzenie Związku nie udzieliło absolutorium Zarządowi Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z wykonania planu finansowego Związku za 2019 rok. Do uchwały załączono wyciąg z głosowania. Pod głosowanie poddano uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej z wykonania planu finansowego za 2019 rok. Z dołączonego do uchwały wyciągu z głosowania Kolegium ustaliło, iż w głosowaniu wzięło udział 16 delegatów, „za” przyjęciem uchwały oddano 11 głosów, nie oddano głosów „przeciw”. Ustawowy skład Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiego Strefy Centralnej liczy 22 delegatów. Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, do gospodarki finansowej związku powiatów znajdują zastosowanie przepisy dotyczące gospodarki finansowej powiatu. W ocenie organu nadzoru, do regulacji poświęconej gospodarce finansowej zaliczają się także unormowania dotyczące absolutorium z wykonania budżetu. Z art. 30 ust. 1a ost. cyt. ustawy wynika, że uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Natomiast stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Wobec braku poparcia bezwzględnej większości głosów Zgromadzenia Związku uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla zarządu, przyjąć należy, że uchwała została odrzucona, co w myśl wskazanego powyżej przepisu stanowi o nieudzieleniu absolutorium dla Zarządu Związku.

Z wyciągu z protokołu obrad XI sesji zwyczajnej Zgromadzenia Związku Zachodniopomorskiej Strefy Centralnej, która odbyła się w dniu 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 wnioskiem 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 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. Oznacza to, że 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.

Badaniu nadzorczemu dokonywanemu przez Kolegium podlega zarówno tryb, w jakim uchwała została podjęta jak i przesłanki jej uchwalenia (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. I SA/Gd 782/10). Z treści art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że do wyłącznej właściwości rady powiatu, zaś w tym przypadku Zgromadzenia Związku należy rozpatrzenie sprawozdania i podjęcie uchwały w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium z wykonania planu finansowego. Ustawodawca w ustawie o finansach publicznych uregulował tryb zatwierdzenia wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, czego zwięźczenie stanowi podjęcie uchwały o udzieleniu albo nieudzieleniu absolutorium. Z art. 271 ust. 1 wynika, że organ stanowiący, przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium zobowiązany jest zapoznać się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego;
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o sprawozdaniu z wykonania budżetu;
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Powyższe dokumenty mają stanowić materiał umożliwiający dokonanie obiektywnej oceny organu stanowiącego w zakresie prowadzenia przez organ wykonawczy w roku budżetowym gospodarki finansowej. Co więcej wskazane przez ustawodawcę dokumenty powinny stanowić punkt wyjścia rozważań Zgromadzenia nad wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium. W przypadku zaś wniosku negatywnego organ stanowiący powinien wykazać nieprawidłowości prowadzonej przez Zarząd gospodarki finansowej. Z protokołu posiedzenia Zgromadzenia z dnia 5 sierpnia 2020 r. nie wynika, aby Delegaci podczas dyskusji poświęconej absolutorium wykazali aby plan finansowy nie został zrealizowany w całości albo w części, nie dokonano kompleksowej oceny zgodności planu finansowego uchwalonego i wykonanego, nie podjęto próby dokonania oceny przyczyn, które miały wpływ na nieprawidłowe wykonanie planu finansowego. W ocenie Kolegium, Zgro-

madzenie nie dokonało oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania planu finansowego, mającej na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym planem finansowym, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym i uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu plan finansowy. Podkreślenia wymaga fakt, co z resztą potwierdza ustalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie planu finansowego a nie może być efektem niezadowolenia zgromadzenia z całokształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej. Kolegium Izby w pełni podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie (wyrok z dnia 26 października 2000 r. sygn. II SA/Kr 1696/2000) w którym wskazał, iż kolegium regionalnej izby obrachunkowej, poddając badaniu nadzorczemu uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium, winno wyjść, czy uchwała w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego została podjęta na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkie przyczyny powodujące różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania oraz stanowisko NSA Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, wyrażone w wyroku z dnia 2 października 2020 r. (sygn. akt SA/Wr 2250/2002 niepubl.), w którym Sąd podkreślił, iż 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 brak zastrzeżeń co do wykonania planu finansowego – musi skutkować udzieleniem absolutorium zaś nieudzielenie absolutorium może wynikać jedynie z negatywnej oceny realizacji budżetu. W sytuacji, w której wykonanie planu finansowego Związku nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący – nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium. W wyniku badania uchwały Kolegium Izby stwierdziło niedopełnienie materialnoprawnych przesłanek jej podjęcia.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Należy także zwrócić uwagę, że § 1 badanej uchwały, zgodnie z którym przyjmuje się roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego Związku za rok 2019 jest zbędny z uwagi na treść uchwały Nr XI/45/2020 z dnia 5 sierpnia 2020 r., w której dokonano zatwierdzenia planu finansowego za rok 2019.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*