



UCHWAŁA NR 28/114/2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 9 lipca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Magdalena Budziarek | 14/ Anna Adamczewska |

po rozpatrzeniu w dniu 9 lipca 2020 roku Uchwały nr XX/227/20 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 24 czerwca 2020 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok, doręczonej RIO w dniu 29 czerwca 2020 roku, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. z 2019 r. Dz.U. poz.2137) w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. z 2020 r. Dz.U. poz.920)

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały nr XX/227/20 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 24 czerwca 2020 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok z powodu sprzeczności z prawem tj. art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

W dniu 29 czerwca 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła uchwała nr XX/227/20 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 24 czerwca 2020 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok, w której Rada Powiatu Zgierskiego nie udzieliła Zarządowi Powiatu Zgierskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w zakresie ww. uchwały zapraszając na posiedzenie w dniu 9 lipca 2020 roku przedstawicieli jednostki. Stosownie do zapisów art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych posiedzenie Kolegium przeprowadzone zostało w trybie zdalnym.

W tej sytuacji uprawnienie jednostki do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium wykonane zostało poprzez złożenie drogą e-mail wyjaśnień przez zawiadomionych przedstawicieli jednostki.

Z ww. uprawnienia skorzystał jedynie Zarząd Powiatu Zgierskiego, który nie zgodził się ze stanowiskiem organu stanowiącego wyrażonym w uchwale nr XX/227/20 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 24 czerwca 2020 roku. Kolegium Izby, na posiedzeniu w dniu 9 lipca 2020 roku zapoznało się ze złożonymi wyjaśnieniami.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Regionalnej Izby zapoznało się również z:

- uchwałą Składu Orzekającego RIO Nr I/41/2020 z dnia 19 maja 2020 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok,
- uchwałą nr 17/2/20 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 6 czerwca 2020 roku w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Zgierskiego za 2019 rok,
- protokołem z przebiegu posiedzenia Komisji Rewizyjnej oraz protokołami z posiedzeń stałych Komisji Rady,
- uchwałą Składu Orzekającego nr I/61/2020 z dnia 15 czerwca 2020 roku o wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Zgierskiego za 2019 rok,
- wyciągiem z protokołu z XX sesji Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 24 czerwca 2020 roku.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że w dniu 9 czerwca 2020 roku Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Zgierskiego wystąpiła z wnioskiem do Rady Powiatu o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok. Skład Orzekający do powyższego wniosku nie wniósł uwag (uchwała Składu Orzekającego nr I/61/2020 z dnia 15 czerwca 2020 roku). Na sesji w dniu 24 czerwca 2020 roku Rada Powiatu zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym, sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok, z treścią opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu oraz jej wnioskiem o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Zgierskiego. Radnym została przedstawiona opinia Składu Orzekającego RIO o przedłożonym przez Zarząd sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok (pozytywna opinia o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok wyrażona w Uchwale Składu Orzekającego RIO Nr I/41/2020 z dnia 19 maja 2020 roku), a także opinia Składu Orzekającego RIO o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Zgierskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu.

Z materiałów udostępnionych Izbie wynika, że po przedstawieniu Radnym sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 rok oraz przedstawieniu opinii Komisji Rewizyjnej, opinii stałych Komisji Rady Powiatu Zgierskiego (wszystkie opinie pozytywne) i opinii Składu Orzekającego RIO w Łodzi, Radni nie podejmując dyskusji przystąpili do głosowania projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Powiatu Zgierskiego za 2019 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Zgierskiego za 2019 rok. Uchwała została przyjęta stosunkiem głosów 14 „za”, 12 „przeciw”, 3 „wstrzymujących się”.

Następnie Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Zgierskiego za 2019 roku. Projekt uchwały nie uzyskał bezwzględnej większości głosów (14 „za”, 12 „przeciw”, 3 „wstrzymujących się”) wobec czego Rada Powiatu odrzuciła uchwałę o udzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok. Konsekwencją odrzucenia przez Radę Powiatu uchwały o udzielenie

absolutorium w głosowaniu, było sformułowanie uchwały nr XX/227/20 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 24 czerwca 2020 roku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Zgierskiego, z której wynika, że nie udziela się absolutorium Zarządowi Powiatu Zgierskiego za 2019 rok. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do postanowień art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U.2020 poz.920), do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu. Natomiast jak wynika z postanowień art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) sprawozdaniem finansowym;
- 3) opinią z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268;
- 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2;
- 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Mając na względzie brzmienie wyżej przytoczonych przepisów, Kolegium zauważa, że instytucja absolutorium jest powiązana z oceną wykonania budżetu. Istotą absolutorium jest bowiem brak zastrzeżeń do prowadzonej przez organ wykonawczy gospodarki finansowej, której zakres został wyznaczony przez Radę Powiatu w uchwale budżetowej. Budżet na dany rok zatwierdza granice dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący organ wykonawczy.

Nadto Kolegium Izby podkreśla, że uchwała absolutoryjna podejmowana jest w sformalizowanym trybie, który rozpoczyna się od przedstawienie Radzie Powiatu sprawozdania z wykonania budżetu, sporządzonego przez Zarząd Powiatu. Z materiałów udostępnionych Izbie wynika, że sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 rok zostało przedstawione Radnym Powiatu Zgierskiego. Badaniu Radnych powinno podlegać zatem, czy uchwała rady zatwierdzająca granice liczbowe założonych w budżecie dochodów i wydatków została w sposób prawidłowy wykonana przez organ wykonawczy. Dlatego niezbędne w tym procesie jest ustalenie jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów w stosunku do zaplanowanych oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy. Tymczasem z udostępnionych Izbie materiałów wynika, że Rada Powiatu Zgierskiego podjęła uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Zgierskiego za rok 2019, w której nie udzielono Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok, z pominięciem rozważań związanych z analizą wykonania planu wydatków i dochodów, założonych w uchwale budżetowej na 2019 rok.

W ocenie Kolegium, Rada Powiatu Zgierskiego, dokonując oceny wykonania budżetu powinna to uczynić w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania planu finansowego. Przy merytorycznych argumentach oceny nie bez znaczenia dla Rady powinno mieć stanowisko Komisji Rewizyjnej opiniującej pozytywnie wykonanie budżetu za 2019 rok, jak również pozytywne opinie Składu Orzekającego RIO. Opinie te co prawda nie mają charakteru wiążącego dla Rady, niemniej jednak przy ocenie merytorycznych przyczyn podjęcia uchwały w sprawie absolutorium powinny być wzięte pod uwagę. Jeśli natomiast Rada Powiatu nie podzieliła zawartych w tych opiniach wniosków, tym bardziej powinna przedstawić na sesji absolutoryjnej umotywowane zarzuty dotyczące wykonania budżetu za 2019 rok. Zdaniem Kolegium Izby, Rada nie udzielając absolutorium, powinna wykazać niewykonanie przez Zarząd zaplanowanych w uchwale budżetowej zadań i uzasadnić związek między ich niewykonaniem a odpowiedzialnością organu wykonawczego za ich niewykonanie.

Kolegium Izby wskazuje również, że absolutorium udziela się z tytułu wykonania budżetu za dany rok, co oznacza że nieudzielenie absolutorium powinno nastąpić z racji stwierdzenia niewykonania po stronie wydatków lub dochodów w całości lub w części uchwalonego budżetu. Z udostępnionych Izbie materiałów wynika jednak, że Radni nie wykazali, iż budżet roku 2019 został zrealizowany w sposób nieprawidłowy, czyli niezgodny z uchwałą budżetową na 2019 rok podjętą przez Radę Powiatu Zgierskiego. W tym miejscu należy podkreślić, że Rada Powiatu Zgierskiego rozpatrzyła i zatwierdziła sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 rok, co zdaniem Kolegium Izby oznacza, że Rada Powiatu Zgierskiego oceniła wykonanie budżetu za 2019 rok, nie stwierdzając nieprawidłowości przy jego realizacji.

Reasumując, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stoi na stanowisku, że Rada Powiatu Zgierskiego podjęła uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2019 rok, w której nie udziela absolutorium Zarządowi Powiatu Zgierskiego z tytułu wykonania budżetu za 2019 roku, przy braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu i tym samym naruszyła art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk