



**UCHWAŁA NR 37/140/2020**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 30 września 2020 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| <b>1/ Beata Kaczmarek</b>                | <b>8/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Roman Drozdowski</b>               | <b>9/ Radosław Hrychorczuk</b> |
| <b>3/ Iwona Kopczyńska</b>               | <b>10/ Grażyna Kos</b>         |
| <b>4/ Anna Kaźmierczak</b>               | <b>11/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>5/ Bogdan Łągwa</b>                   | <b>12/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>6/ Łukasz Szczepanik</b>              | <b>13/ Anna Adamczewska</b>    |
| <b>7/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska</b> |                                |

Po rozpoznaniu w dniu 30 września 2020 roku **Uchwały Nr IX/31/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „BZURA” z dnia 24 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 1 września 2020 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2019 r., poz. 2137)

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa, tj. **art. 271 ust. 1 pkt 6** ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2019 r., poz. 869) oraz **art. 28a ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 ust. 3 i art. 73a ust. 1** ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2019 r., poz. 713) polegającego na niedochowaniu ustawowo określonej procedury w sprawie absolutorium - przez to, że Zgromadzenie Związku Międzygminnego „BZURA” nie zapoznało się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium - stwierdza się nieważność Uchwały Nr IX/31/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego z dnia 24 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok.

**Uzasadnienie**

W dniu 1 września 2020 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Nr IX/31/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „BZURA” z dnia 24 sierpnia 2020 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” (*zwaną dalej Uchwałą*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w przedmiocie wyżej opisanej uchwały, powiadamiając przedstawicieli Związku „BZURA” o terminie posiedzenia w dniu 30 września 2020 roku. Stosownie do przepisu art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późniejszymi zmianami), posiedzenie Kolegium przeprowadzone zostało w trybie zdalnym. W tej sytuacji uprawnienie jednostki samorządu terytorialnego do uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium wykonane zostało poprzez złożenie przez przedstawicieli tejże jednostki wyjaśnień za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Korzystając z powyższego uprawnienia, Przewodniczący Zarządu Związku Międzygminnego „Bzura” pan Ryszard Nowakowski oraz członek Zarządu Związku pan Przemysław Milczarek w piśmie z dnia 29 września 2020 roku przedstawili stanowisko Związku Międzygminnego „BZURA” odnośnie procedowania nad Uchwałą Nr IX/31/2020. W ocenie Związku Uchwała absolutoryjna Zgromadzenia jest zgodna z prawem, a jej podjęcie zostało poprzedzone procedurą wynikającą z przepisów prawa, tj. zapoznaniem się z Uchwałą RIO w sprawie oceny wniosku Komisji Rewizyjnej oraz ze stanowiskiem członków Komisji Rewizyjnej. Zaznaczono również, że brak podjętej uchwały przez Komisję Rewizyjną poprzez prezentowanie odmiennych stanowisk członków Komisji nie może stanowić podstawy do zablokowania procedowania uchwały absolutoryjnej przez Zgromadzenie. Stwierdzono również, że do wyłącznej kompetencji komisji rewizyjnej należy opiniowanie całościowego wykonania budżetu i wystąpienie z formalnym wnioskiem do rady (w tym wypadku do Zgromadzenia) w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, a Związek podejmując uchwałę w sprawie udzielenia absolutorium bierze pod uwagę stanowisko Komisji Rewizyjnej. Stanowiska poszczególnych członków Komisji Rewizyjnej zostały przedstawione w Protokole z posiedzenia Komisji Rewizyjnej i zaprezentowane podczas Zgromadzenia przed podjęciem Uchwały absolutoryjnej. Zgromadzenie zapoznało się ze stanowiskiem osób obecnych podczas procedowania wniosku o udzielenie absolutorium przez Komisję Rewizyjną i podjęło Uchwałę w tym zakresie. Zaznaczono także, że to właśnie Zgromadzenie Związku ostatecznie, decyduje o treści uchwały absolutoryjnej, nie Komisja Rewizyjna czy RIO (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17.02.2011r. sygn. akt: I SA/Po 921/10 pub. Lex nr 842917).

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco:

W dniu 11 sierpnia 2020 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi Zespół Zamiejscowy w Skierniewicach wpłynęło pismo Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Związku Międzygminnego „Bzura” (ZM.0012.1.3.2020), w załączeniu którego przekazano Wyciąg z Protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Związku Międzygminnego „BZURA” z dnia 11 sierpnia 2020 roku. Wraz z ww. wyciągiem z Protokołu przekazano również listę obecności z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 11 sierpnia 2020 roku, a także kopie uchwał dotyczących składu osobowego Komisji Rewizyjnej Związku Międzygminnego „BZURA” oraz kopię pisma członka Komisji Rewizyjnej z dnia 1 lipca 2020 roku w sprawie swej rezygnacji z członka Komisji Rewizyjnej.

Według przedłożonych dokumentów w posiedzeniu Komisji Rewizyjnej Związku Międzygminnego „BZURA” w dniu 11 sierpnia bieżącego roku brało udział dwóch członków Komisji Rewizyjnej. Z Protokołu wynika, że po zreferowaniu przez Główną Księgową Związku sprawozdania finansowego za 2019 rok, sprawozdania z wykonania budżetu Związku za 2019 rok wraz z opinią RIO o tym

sprawozdaniu oraz informacji o stanie mienia komunalnego Związku przystąpiono do sporządzenia wniosku do Zgromadzenia w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku. W protokole odnotowano, że Przewodniczący Komisji Rewizyjnej zaproponował przeprowadzenie głosowania w sprawie udzielenia Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” absolutorium za rok 2019. Członkowie Komisji w głosowaniu jawnym oddali 1 głos „za” wnioskiem i 1 głos „przeciw” wnioskowi. W przedłożonym Protokole zapisano, że „Członkowie Komisji ...nie podjęli wniosku ani o udzieleniu absolutorium ani o nie udzieleniu absolutorium Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA”. Pod Protokołem widnieją podpisy wszystkich członków Komisji Rewizyjnej uczestniczących w posiedzeniu.

W dniu 14 sierpnia 2020 roku Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi podjął Uchwałę Nr III/175/2020, w której uznał, że brak jest przesłanek formano-prawnych do zaopiniowania dokumentów Komisji Rewizyjnej Związku Międzygminnego „BZURA” przekazanych przez Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Skład Orzekający wskazał w szczególności, że w jego ocenie Komisja Rewizyjna nie uchwaliła wniosku (opinii, stanowiska) w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok, co potwierdza wynik głosowania ( 1 głos „za”, 1 głos „przeciw” i 0 głosów „wstrzymujących się”), które Komisja Rewizyjna przeprowadziła na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2020 roku głosując nad wnioskiem do Zgromadzenia w sprawie udzielenia lub nie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” z tytułu wykonania budżetu za rok 2019. Zdaniem Składu Orzekającego Komisja Rewizyjna nie podjęła wniosku w sprawie absolutorium dla Zarządu za 2019 rok.

W dniu 24 sierpnia 2020 roku odbyło się IX Zgromadzenie Związku Międzygminnego „BZURA”, na którym podjęto badaną Uchwałę. W § 1 Uchwały wskazano, że Zgromadzenie Związku Międzygminnego „BZURA” w Łowiczu, po zapoznaniu się :

- ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy Związku Międzygminnego „BZURA” za 2019 rok,
- ze sprawozdaniem finansowym Związku Międzygminnego „BZURA” za 2019 rok,
- z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu Związku Międzygminnego „BZURA” za 2019 rok,
- z informacją o stanie mienia Związku,
- ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej dotyczącej absolutorium Związku Międzygminnego „BZURA”, (w treści protokołu zapisano – przedstawienie stanowiska Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” za rok 2019).

udzielono Zarządowi Związku Międzygminnego „BZURA” absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2019 rok podejmując Uchwałę Nr IX/31/2020.

Z doręczonego Izbie wyciągu z Protokołu Nr IX/2020 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „BZURA” wynika, że przedmiotowa Uchwała została podjęta w głosowaniu jawnym (w głosowaniu wzięło udział 23 na 24 statutowych Członków Zgromadzenia) bezwzględną większością 16 głosów „za”, przy 3 głosach „przeciw”, i przy 4 głosach „wstrzymujących się” Z wyciągu z protokołu

wynika również, że Członkom Zgromadzenia Związku wobec faktu niewypracowania przez Komisję Rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium, przedstawiono dwa odrębne stanowiska członków Komisji Rewizyjnej. Przed podjęciem Uchwały w sprawie udzielenia absolutorium przedstawiono również Uchwałę Nr III/175/2020 z 14.08.2020 r. Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej Zgromadzenia Związku Międzygminnego „BZURA” w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Związku.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium stwierdziło, co następuje:

W myśl art. **28a ust. 1 zdanie drugie** ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3 tej ustawy. Zgodnie z art. 18a ust. 3 komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Stosownie do **art. 271 ust. 1** ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla burmistrza 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 jednostki samorządu terytorialnego. W tym miejscu należy odnotować, że na podstawie §4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 roku w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2020 r., poz. 570) w związku z art. 15 zzh ust. 1 pkt 2 i ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 z późniejszymi zmianami) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu do dnia 30 sierpnia 2020 roku.

Z powołanych przepisów jednoznacznie wynika, że w toku procedury absolutoryjnej, przed przystąpieniem do głosowania w sprawie absolutorium, Zgromadzenie Związku powinno zapoznać się z wnioskiem komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium, w rozumieniu art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, określanym jako stanowisko komisji rewizyjnej w art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Zgromadzenie Związku powinno również zapoznać się z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym wniosku (stanowisku) komisji rewizyjnej.

Z treści badanej Uchwały wynika, że Zgromadzenie Związku postanowiło udzielić absolutorium Zarządowi, po zapoznaniu się, m.in. ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Związku wyrażonym na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2020 roku oraz opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zawartą w Uchwale nr III/175/2020 z dnia 14 sierpnia 2020 roku. W ocenie Kolegium Izby, Zgromadzenie Związku nie zapoznało się z wnioskiem (stanowiskiem) Komisji



Rewizyjnej w sprawie absolutorium, bowiem Komisja nie wystąpiła do Zgromadzenia Związku ani w sprawie udzielenia Zarządowi Związku absolutorium, ani też nie wystąpiła do Zgromadzenia Związku w sprawie nieudzielenia Zarządowi Związku absolutorium. Komisja Rewizyjna, jako podmiot kolegialny wyraża swą wolę w formie uchwał, które zapadają większością głosów. Za wniosek Komisji Rewizyjnej nie można uznać dokumentów sporządzonych w toku jej pracy w dniu 11 sierpnia bieżącego roku. Zgromadzenie Związku nie zapoznało się również z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o tym wniosku. W Uchwale Składu Orzekającego Nr III/175/2020 z dnia 14 sierpnia 2020 roku jednoznacznie wskazano, że brak jest przesłanek do zaopiniowania dokumentów z pracy Komisji Rewizyjnej, gdyż nie zawierają one wniosku Komisji w sprawie absolutorium. Zdaniem Kolegium Izby, wniosek Komisji Rewizyjnej poddany opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej stanowi pierwszy etap procedury absolutoryjnej, którego niezrealizowanie zgodnie z przepisami prawa uniemożliwia dalsze procedowanie nad uchwałą w sprawie absolutorium. Brak wniosku Komisji Rewizyjnej oraz opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej czyni wadliwą procedurę absolutorijną, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia przepisów obligujących Radę Gminy (Zgromadzenie Związku) do zapoznania się z wnioskiem Komisji Rewizyjnej oraz opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego.

Kolegium Izby podkreśla również fakt, że Zgromadzenie Związku nie miało podstaw do przyjęcia, że przedstawiono jej wniosek (stanowisko) Komisji Rewizyjnej. Dla zaistnienia takiego wniosku konieczne było jego wypracowanie i przegłosowanie przez Komisję Rewizyjną i przedłożenie organowi stanowiącemu oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwały zawierającej taki wniosek. Żaden podmiot, czy organ nie ma uprawnienia, by zwolnić Komisję Rewizyjną z obowiązku wypracowania wniosku, w tym także samej Komisji nie przyznano takiego uprawnienia. Wobec tego podczas posiedzenia Komisja Rewizyjna powinna spełnić ustawowy wymóg i sformułować wniosek w zakresie absolutorium. Wniosek tej komisji stanowi niezbędny element procedury absolutoryjnej, z którym Zgromadzenie Związku ma obowiązek zapoznać się przed podjęciem uchwały dotyczącej absolutorium.

Walor obowiązkowego dokumentu, z którym powinno zapoznać się Zgromadzenie Związku w toku procedury absolutoryjnej, ustawodawca nadał również opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej. Brak wniosku Komisji Rewizyjnej Związku Międzygminnego „BZURA” uniemożliwił Składowi Orzekającemu Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wydanie opinii dotyczącej wniosku, o której mowa w art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Z opinią taką Zgromadzenie Związku miało obowiązek zapoznać się przed podjęciem badanej Uchwały. Obowiązek taki nakłada na Zgromadzenie Związku art. 28a ust. 1 zdanie drugie powołanej ustawy.

Nieprawidłowości dotyczące prowadzonej w Związku Międzygminnym „BZURA” procedury absolutoryjnej polegające na braku wniosku Komisji Rewizyjnej o absolutorium i w rezultacie braku opinii o tym wniosku w ocenie Kolegium Izby stanowią naruszenie oraz **art. 271 ust. 1 pkt 6** ustawy o finansach publicznych oraz **art. 28a ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 69 ust. 3 i art. 73 a ust. 1** ustawy o samorządzie gminnym a naruszenie to ma charakter kwalifikowany, pociągający za sobą sankcję nieważności Uchwały. Zgromadzenie Związku Międzygminnego

„BZURA” w Łowiczu było bowiem zobowiązana do dochowania wszystkich ustawowych wymagań obowiązujących w toku procedury absolutoryjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

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 Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium  
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

**Beata Kaczmarek**