

Uchwała Nr 15 /2021

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 13 lipca 2021 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXIII/446/21 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby (sprawozdawca)

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1668)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Nr XXXIII/446/21 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok z powodu naruszenia art. 18 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1668)

U z a s a d n i e

Uchwała Nr XXXIII/446/21 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok (*dalej uchwała w sprawie absolutorium*) doręczona została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 5 lipca 2021 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) została objęta postępowaniem nadzorczym.

Zgodnie z § 12 Uchwały Nr IX/136/99 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 sierpnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Świętokrzyskiego (tekst jednolity Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z dnia 10 lipca 2020 r. poz.2612) w skład Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego wchodzi 30 radnych. W posiedzeniu na którym podjęto

uchwałę w sprawie absolutorium uczestniczyło 30 radnych. Na podstawie dokumentów dołączonych do w/w uchwały Kolegium ustaliło, że za udzieleniem absolutorium głosowało 15 radnych, przeciwko 9 zaś 6 radnych wstrzymało się od głosu.

Zgodnie z art. 34 ust.1a ustawy o samorządzie województwa „*uchwałę w sprawie absolutorium sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa*”. Z kolei zgodnie z art. 19 ust.3 w/w ustawy „*odrzućcie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium*”.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt. W/8/94 (OTK 1995/1/7) wyjaśnił rozumienie pojęć "bezwzględna większość głosów", oraz "bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy użytych analogicznie na gruncie obowiązującej w dacie wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. (Dz. U. Nr 16 poz.95 z późn.zm.) i wskazał, iż zgodnie z art. 28 ust. 3 cytowanej ustawy "bezwzględna większość głosów" oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. Natomiast "bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy" w rozumieniu art. 28 ust. 5 wyżej wskazanej ustawy oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą.

Stosując powyższą wykładnię nie ulega zatem wątpliwości, że bezwzględna większość ustawowego składu Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego wymagana na podstawie art.34 ust.1a ustawy o samorządzie województwa wynosi co najmniej 16 radnych. Zatem za udzieleniem absolutorium nie głosowała wymagana tym przepisem liczba radnych, dlatego prawidłowy jest wniosek, że uchwała o udzieleniu absolutorium nie uzyskała wymaganej większości.

W takiej sytuacji stosując art.19 ust.3 ustawy o samorządzie województwa Kolegium przyjęło, że jest to równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Ponadto Kolegium ustaliło, że badana uchwała podjęta została po wyczerpaniu procedury określonej w art. 270-271 ustawy z dnia 9 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), przy uwzględnieniu art. 30 ust.3 ustawy o samorządzie województwa i wydaniu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach opinii zawartych w:

1. Uchwale Nr 19/2021 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 27 kwietnia 2021 roku w sprawie opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2020 rok wraz z informacją o stanie mienia samorządu Województwa Świętokrzyskiego.
2. Uchwale Nr 26 /2021 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok.

Tak więc Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako organ wykonawczy, Komisja Rewizyjna Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego jako organ kontrolny Sejmiku wykonując nałożone na nie obowiązki związane z zatwierdzeniem wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2020 roku zachowały się zgodnie z przepisami przytoczonymi wyżej co znalazło odzwierciedlenie w w/w pozytywnych opiniach.

Kolegium nie zgłasza również uwag co do trybu działania Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego, który zgodnie z art. 18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa jest tym organem, który ma wyłączną kompetencję do podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa. W tym miejscu Kolegium zwraca jednak uwagę, że badanie uchwał dotyczących absolutorium pod kątem ich poprawności formalnej jest tylko jednym z kryteriów, które regionalne izby obrachunkowe jako organ nadzoru na województwami w zakresie spraw finansowych (art.78 ust.1 ustawy o samorządzie województwa) stosują w toku działalności nadzorczej. Zatem ustalenie, że w toku procedury absolutoryjnej nie nastąpiły naruszenia prawa o charakterze formalnym jest ustaleniem istotnym ale nie zamyka ono drogi do poczynienia ustaleń w zakresie prawidłowości merytorycznej podjętej uchwały, zwłaszcza w sytuacji takiej jaka ma miejsce w związku z badaniem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok, która zapadła w warunkach opisanych wyżej w niniejszym uzasadnieniu, a w szczególności w sytuacji kiedy Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach poprzez w/w uchwały V Składu Orzekającego pozytywnie zaopiniowała:

1. sprawozdania z wykonania budżetu za 2020 rok;
2. wniosek Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2020 rok.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym podkreśla się, że badaniu nadzorcemu dokonywanemu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej podlega nie tylko tryb podejmowania uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu, ale również materialne przesłanki jej podjęcia (np. uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 17 lutego 1997 r. FPS 8/96 ONSA 1997/2 poz. 52; wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000 r. I SA/Po 1700/2000; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. I SA Gd 782/2010 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W piśmiennictwie oraz orzecznictwie sądowo administracyjnym wskazuje się nadto, że na gruncie obowiązujących przepisów absolutorium dotyczy merytorycznej oceny wykonania budżetu, a nie działalności zarządu w pozostałym zakresie, dokonywanej w pierwszym rzędzie przez komisję rewizyjną, a następnie przez sejmik na podstawie przedłożonych sprawozdań (por. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2002 r. I SA/Gd 1348/2002; J. Glumińska-Pawlic: Komentarz do art. 34 ustawy o samorządzie województwa, Wolters Kluwer Polska 2012). Podkreśla się, że kontrola dokonywana w ramach procedury absolutoryjnej ogranicza się do merytorycznej oceny przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie wykonania budżetu tej jednostki i zweryfikowania działalności zarządu w tym zakresie. Instytucji tej nie można łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności zarządu, tylko z tą która jest powiązana bezpośrednio z wykonywaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Absolutorium komunalne, jako narzędzie kontroli o ograniczonym przedmiotowo zakresie, nie może być wykorzystywane przez organ stanowiący do oceny całokształtu funkcjonowania zarządu. (K. Sawicka: Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego a zadania regionalnych izb obrachunkowych, *Finanse Komunalne* 2013/1-2 str. 91 i 103).

Zaprezentowane wyżej poglądy stały się podstawą rozstrzygnięć nadzorczych jeszcze przed zmianą stanu prawnego dokonanego na podstawie art. 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz.130),

który to przepis w ustawie o samorządzie województwa wprowadził art.34a regulujący instytucję wotum zaufania dla zarządu udzielanego w związku z przygotowywanym przez zarząd co roku raportem o stanie województwa. Zgodnie zaś z art. 34a ust.1 ustawy o samorządzie województwa dokument ten „obejmuje podsumowanie działalności zarządu województwa w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał sejmiku województwa i budżetu obywatelskiego”. Z kolei na podstawie art.18 pkt 10a tejże ustawy „rozpatrywanie raportu o stanie województwa oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi województwa wotum zaufania z tego tytułu;” należy do kompetencji sejmiku. Tak więc w stanie prawnym obowiązującym w dacie podejmowania badanej uchwały Sejmik Województwa Świętokrzyskiego dysponował kompetencją do oceny działalności Zarządu Województwa Świętokrzyskiego w zakresie wykraczającym poza ocenę wykonania budżetu, o której stanowi art. 18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa, jedynie przy głosowaniu nad wotum zaufania, zatem tylko w tym głosowaniu dozwolone było stosowanie kryteriów niezwiązanych z wykonaniem budżetu, a *contrario* posłużenie się kryteriami niezwiązanymi z wykonaniem budżetu przy podejmowaniu uchwały w sprawie absolutorium i nieudzielenie tegoż absolutorium z powodów nie dotyczących wykonania budżetu musi być kwalifikowane jako naruszenie prawa.

W przedmiotowej sprawie nieudzielenie przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego w dniu 28 czerwca 2021 r. absolutorium Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2020 r. nastąpiło w sytuacji, gdy dochody budżetu wykonano w 106,0% w stosunku do dochodów zaplanowanych, a wykonanie wydatków wyniosło 82,7% wielkości zaplanowanych. Nadto:

1. osiągnięto nadwyżkę budżetu w kwocie 95 570 656,54 zł przy planowanym deficycie w kwocie 67 437 070 zł. co pozwoliło nie uruchamiać w 2020 roku transzy pożyczki z Banku Rozwoju Rady Europy (CEB) a także nie korzystać przez Zarząd w trakcie roku budżetowego z upoważnienia do zaciągania kredytu na pokrycie przejściowego deficytu
2. różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi planowana w kwocie 86 910 548 zł została osiągnięta w kwocie 195 115 066,23 zł
3. w stosunku do końca 2019 roku dług Województwa na koniec 2020 roku zmniejszył się o 15 873 859 zł
4. w dokumentach sporządzonych przez Zarząd szczegółowo podano przyczyny niższego niż planowano wykonania wydatków, a często jako taką przyczyną wskazywano ograniczenia związane ogłoszeniem epidemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 oraz rozprzestrzeniania się choroby wywołanej tym wirusem COVID-19.

Zdaniem Kolegium prawidłowo działający na podstawie art.18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa Sejmik rozpatrując przedstawione przez Zarząd sprawozdanie z wykonania budżetu, powinien zwłaszcza ocenić, w jakim stopniu budżet został wykonany, tj. ustalić, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie, a także odpowiedzieć na pytanie, czy winą za nie można obciążyć zarząd, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań (patrz wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98 Finanse Komunalne 1999/1). Zatem warunkiem prawidłowości decyzji organu stanowiącego o nieudzieleniu absolutorium zarządowi byłoby wykazanie oraz uzasadnienie przez organ stanowiący, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań określonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy zarządu (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2009 r. III SA/Wr 475/2009 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W konsekwencji w sytuacji, gdy wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący tej jednostki, nie istnieją podstawy prawne do podjęcia decyzji o

nieudzieleniu zarządowi absolutorium (wyrok NSA z dnia 2 października 2002 r. I SA/Wr 2250/2002).

Analiza dokumentów wskazuje, że w procedurze absolutoryjnej nie sformułowano zarzutów dotyczących wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2020 rok oraz nie podważano wyjaśnień Zarządu odnośnie przyczyn niepełnego wykonania zaplanowanych wydatków. Nie wskazano również jakie zadania nałożone przez ustawę o samorządzie województwa i ustawy szczególne z winy Zarządu nie zostały wykonane. Pomimo to absolutorium nie udzielono. Zatem zdaniem Kolegium Sejmik Województwa Świętokrzyskiego nieprawidłowo wykonał jedną z podstawowych swych funkcji określonych w ww. przepisach, jaką jest kontrola wykonania przez Zarząd budżetu Województwa co skutkuje uznaniem, że Sejmik Województwa Świętokrzyskiego nie udzielając w dniu 28 czerwca 2021 r. absolutorium Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2020 r. w istotny sposób naruszył art. 18 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, gdyż podjął tą uchwałę w oparciu o negatywną ocenę działalności Zarządu Województwa w zakresie, który wykracza poza merytoryczną ocenę wykonania budżetu za 2020 r.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach orzekło jak w sentencji.

#### Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach.

Przewodniczący Kolegium