

Uchwała nr 44/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 19 lipca 2023 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXI/758/23 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas (sprawozdawca), Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

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 2023 r. poz. 1325) i art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)

stwierdza nieważność

uchwały Nr LXI/758/23 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok z powodu naruszenia art. 18 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXI/758/23 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok (*dalej uchwała w sprawie absolutorium lub badana uchwała*) doręczona została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 6 lipca 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym. Zgodnie z art. 79 ustawy o samorządzie województwa nadzór sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem.

Na dzień 19 lipca 2023 roku zwołane zostało posiedzenie Kolegium. O terminie tym powiadomiono Przewodniczącego Sejmiku i Marszałka Województwa.

Na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Przewodniczącego Sejmiku w posiedzeniu wzięła udział Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego Agata Binkowska. Ponadto stawili się Marszałek Województwa Świętokrzyskiego - Andrzej Bętkowski, Skarbnik Województwa - Maria Fidzińska-Dziurzyńska oraz działająca na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Marszałka Województwa - radca prawny Beata Cedro-Łosak.

W trakcie postępowania nadzorczego Kolegium jako materiał dowodowy uwzględniło między innymi:

1. Uchwałę Nr 30/2023 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach dnia 19 kwietnia 2023 roku w sprawie opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu województwa Świętokrzyskiego za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego,
2. Uchwałę Nr 29/23 Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok,
3. Uchwałę Nr 45/2023 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 14 czerwca 2023 r. dotyczącą opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium

4. Pismo Marszałka Województwa Świętokrzyskiego z dnia 5 lipca 2023 r. OK-I.0733.21.2023 wraz z dołączonymi do niego załącznikami w szczególności:

1. Informację dotyczącą wyników głosowania nad uchwałą w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego

2. Informację dotyczącą wyników głosowania w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok.

5. Sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego dla Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach za okres od 01.01.2022 r. do 31.12.2022 r.

6. Protokół LXI/23 sesji Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego w dniu 29 czerwca 2023 r.

7. Wypowiedzi osób reprezentujących Sejmik i Zarząd Województwa biorące udział w posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 19 lipca 2023 roku.

Na podstawie w/w dowodów w szczególności dokumentów będących w dyspozycji Izby ustalono, że w porządku obrad Sejmiku w dniu 29 czerwca 2023 roku przewidziano:

Pkt 11. Rozpatrzenie i zatwierdzenie sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2022 rok.

Pkt 12. Podjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok.

Realizując pkt 11 porządku obrad Radni otrzymali:

- uchwałę Nr 6858/23 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu Województwa za 2022 rok,

- uchwałę Nr 6857/23 Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 marca 2023 roku w sprawie informacji o stanie mienia samorządu Województwa Świętokrzyskiego,

- uchwałę Nr 30/2023 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2023 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

- sprawozdanie niezależnego biegłego rewidenta z badania rocznego sprawozdania finansowego za okres od 1.01.2022 r. do 31.12.2022 r. wraz ze sprawozdaniem finansowym,

- projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2022 rok.

Marszałek Województwa przedstawił sprawozdanie z wykonania budżetu za 2022 rok natomiast Skarbnik Województwa przedstawiła sprawozdania finansowe wraz ze sprawozdaniem biegłego rewidenta i wniosła o przyjęcie przez Sejmik powyższego sprawozdania.

Przewodniczący Sejmiku poinformował, że sprawozdania finansowe wraz ze sprawozdaniami z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego zostały szczegółowo omówione i zaopiniowane na posiedzeniach komisji Sejmiku.

Na podstawie dokumentów posiadanych przez Izbę Kolegium stwierdza, że w trakcie opiniowania wykonania budżetu przez komisje Sejmiku Zarząd zapewnił udział w posiedzeniach komisji Skarbnika oraz osób reprezentujących Zarząd. Ponadto pisemnie Przewodniczący Sejmiku poprosił dyrektorów oraz kierowników równorzędnych komórek organizacyjnych w Urzędzie Marszałkowskim o gotowość do wzięcia udziału w obradach w godzinach ich trwania w razie pojawienia się pytań odnoszących się do działania ich departamentów.

Z protokołów posiedzeń komisji wynika, że w każdym z nich udział wzięła Skarbnik oraz inne osoby reprezentujące Zarząd. Jednak tylko na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej miała miejsce sytuacja, w której korzystając z obecności Pani Skarbnik zadane zostały pytania, na które już na posiedzeniu komisji udzielono odpowiedzi. W pozostałych przypadkach komisje przegłosowały swoje opinie bez odbycia dyskusji. I tak:

1. pozytywne opinie o sprawozdaniach wykonaniu budżetu wydały:

Komisja Rewizyjna – 12 czerwca 2023 r.

Komisja Budżetu i Finansów – 22 czerwca 2023 r.

Komisja Strategii, Rozwoju, Promocji i Współpracy z Zagranicą -16 czerwca 2023 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego – 23 czerwca 2023 r.

2. opinie negatywne wydały:

Komisja Edukacji, Kultury i Sportu – 23 czerwca 2023 r.

Komisja Rolnictwa i Ochrony Środowiska – 26 czerwca 2023 r.

Komisja Zdrowia, Polityki Społecznej i Spraw Rodziny – 23 czerwca 2023 r.

Podczas sesji w dniu 29 czerwca 2023 r. w trakcie dyskusji w pkt 11 porządku obrad negatywne oceny dotyczące budżetu na 2022 rok zawarte zostały w wystąpieniach radnych Grzegorza Gałuszki oraz Andrzeja Swajdy.

Na podstawie transmisji obrad dostępnej na stronie BIP Województwa Świętokrzyskiego oraz stenogramu przesłanego przy piśmie Marszałka Województwa z dnia 5 lipca 2023 roku OK-I.0733.21.2023 ustalić można, że Radny Grzegorz Gałuszka w swoim wystąpieniu skupił się na nieuwzględnieniu jego wniosków w przedmiocie wsparcia działalności klubu „Vento Bike Team Daleszyce” oraz klubu „Amazonek”. Podkreślił, że brak reakcji na jego wnioski negatywnie rzutuje na odbiór społeczny działań samorządu województwa.

Z kolei Radny Andrzej Swajda omówił dokonane w trakcie roku zmiany budżetu polegające na zmniejszaniu planu dochodów i wydatków. Poddając krytyce planowanie budżetowe przedstawił w szczególności dane liczbowe dotyczące wydatków majątkowych. Przypomniał, że radni klubu PSL nie poparli pierwotnej wersji budżetu uznając ją za zbyt ambitną a przez to nierealną. Obrazując nierealność tych planów podał przykład planowania wydatków na obwodnice. Skrytykował również wzrost zatrudnienia w Urzędzie Marszałkowskim. Podsumowując swoje wystąpienie zapowiedział, że będzie głosował przeciwko przyjęciu sprawozdania jak również udzieleniu absolutorium.

Pozytywnie o wykonaniu budżetu wypowiedziało się dwoje radnych Elżbieta Śreniawska i Grzegorz Banaś.

Elżbieta Śreniawska w szczególności zwróciła uwagę, że sprawozdanie „zrobiono” najlepiej jak się dało i co jest istotne nie miały do niego zastrzeżeń badający je biegły rewident oraz opiniujące je RIO. Odnośnie zaś braku realizacji wydatków majątkowych w planowanym zakresie wpływ na to miały działania wykonawców przesuwających z różnych powodów terminy, bo np. brakowało im podwykonawców. Zwróciła również uwagę, że na możliwość wydatkowania środków przez Zarząd mogły mieć wpływ procedury administracyjne.

Z kolei Grzegorz Banaś zgodził się z wypowiedzią przedmówczyni, że wpływ na poziom zrealizowanych wydatków majątkowych miały okoliczności gospodarcze, w których działają samorządy, w tym ten w którym pełni funkcję radny Andrzej Swajda. Ponadto radny G. Banaś zasugerował, że negatywne oceny, które padły w trakcie dyskusji nie dotyczą merytorycznych podstaw wykonania budżetu ale motywowane są personalnie o czym świadczył głos zabrany przez radnego A. Swajdę w trakcie dyskusji nad wotum zaufania.

Głos zabrał również radny Marek Bogusławski, który odnosząc się do głosu radnego Grzegorza Gałuszki, stwierdził, że jest w posiadaniu dokumentów skierowanych do Zarządu Województwa zawierających podziękowania od klubu „Amazonek” za wsparcie w zakresie rehabilitacji onkologicznej, co samo w sobie podważa istnienie okoliczności podniesionych w wypowiedzi radnego A. Gałuszki.

W związku z tym, że innych głosów w dyskusji nie było zarządzane zostało głosowanie, w którym *projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2022 rok* nie uzyskał wymaganej większości, gdyż przy 13 głosach za przyjęciem uchwały, 16 radnych głosowało przeciw. Jeden radny z racji nieobecności w głosowaniu nie brał udziału.

Skutkiem tego uchwała dotycząca zatwierdzenia sprawozdań nie zapadła i nie została sporządzona.

Realizując 12 pkt porządku obrad radni otrzymali:

- uchwałę Nr 29/23 Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 12 czerwca 2023 r. w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok,

- uchwałę Nr 45 /2023 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 14 czerwca 2023 r. dotyczącą opinii o wniosku Komisji rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium

- projekt uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok.

Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej przedstawiła w/w uchwałę Nr 29/23 Komisji z dnia 12 czerwca 2023 roku, a Przewodniczący Sejmiku w/w uchwałę Nr 45/2023 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 14 czerwca 2023 roku o wniosku Komisji Rewizyjnej.

Następnie Przewodniczący Sejmiku otworzył dyskusję. Głosów w dyskusji nie było.

W związku z tym Przewodniczący Sejmiku poinformował radnych o zasadach głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium, po czym zarządził głosowanie. Za wnioskiem Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium dla Zarządu z tytułu wykonania budżetu na 2022 rok głosowało 12 radnych, przeciw - 16, a dwóch radnych nie uczestniczyło w głosowaniu.

W związku z takim wynikiem głosowania sporządzona została uchwała Nr LXI/758/23 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok.

Realizując obowiązek badania prawidłowości procedury poprzedzającej podjęcie w/w uchwały oraz podstaw merytorycznych nieudzielenia absolutorium pod kątem ich zgodności z prawem Kolegium zważyło co następuje.

Odnosnie zgodności działań Sejmiku z przepisami regulującymi tryb podejmowania uchwały w sprawie absolutorium Kolegium wzięło pod uwagę regulację zawartą w art. 34 ust.1a ustawy o samorządzie województwa, który stanowi, że „*uchwałę w sprawie absolutorium sejmik województwa podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa*” oraz art. 19 ust.3 w/w ustawy, który stanowi, że „*odrzućcie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium*”.

Zgodnie z § 12 Uchwały Nr IX/136/99 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 30 sierpnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Statutu Województwa Świętokrzyskiego (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z dnia 10 lipca 2020 r. poz. 2612) w skład Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego (*dalej również Sejmik*) wchodzi 30 radnych, zatem bezwzględna większość ustawowego składu Sejmiku wymagana na podstawie art. 34 ust.1a ustawy o samorządzie województwa wynosi co najmniej 16 radnych. Skoro za udzieleniem absolutorium nie głosowała wymagana tym przepisem liczba radnych, dlatego za prawidłowy należy uznać wniosek, że uchwała o udzieleniu absolutorium nie uzyskała wymaganej większości.

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

Ponadto Kolegium ustaliło, że badana uchwała podjęta została z uwzględnieniem zapisów art. 270-271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270), oraz art. 30 ust.3 ustawy o samorządzie województwa i wydaniu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach pozytywnych opinii zawartych w:

1. uchwale Nr 30/2023 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 19 kwietnia 2023 roku w sprawie opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

2. uchwale Nr 45/2023 V Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium.

Zaznaczyć należy, że w trakcie realizacji punktu 12 nikt z radnych nie zabrał głosu. Jest to uchybienie proceduralne, które zdaniem Kolegium ma znaczenie w zakresie oceny merytorycznych podstaw nieudzielenia absolutorium o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia. Tak więc: Zarząd Województwa Świętokrzyskiego jako organ wykonawczy, Komisja Rewizyjna Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego jako organ kontrolny Sejmiku oraz Sejmik, wykonując nałożone na nie obowiązki związane z zatwierdzeniem wykonania budżetu Województwa Świętokrzyskiego za 2022 rok zachowały się zgodnie z w/w przepisami regulującymi procedurę udzielania absolutorium z uwagą dotyczącą braku dyskusji w punkcie 12, w którym podejmowano czynności poprzedzające podjęcie badanej uchwały.

Jednak ustalenia w tym zakresie nie wyczerpują wymaganej przez ustawodawcę całości oceny dokonywanej przez organ nadzoru w kwestii legalności podjętej uchwały, gdyż w orzecznictwie sądowo administracyjnym podkreśla się, że badaniu nadzorczemu dokonywanemu przez kolegium regionalnej izby obrachunkowej podlega nie tylko tryb podejmowania uchwały w sprawie absolutorium dla zarządu, ale również materialne przesłanki jej podjęcia (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>).

Kolegium badając w/w uchwałę pod kątem prawidłowości dokonanej oceny merytorycznej wykonania przez Zarząd Województwa Świętokrzyskiego budżetu za 2022 rok stwierdziło, że nieudzielenie absolutorium z tego tytułu nastąpiło z istotnym naruszeniem art.18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa orzekając z tego powodu o jej nieważności.

Podejmując takie rozstrzygnięcie Kolegium kierowało się następującą argumentacją prawną.

Podjęcie uchwały w sprawie absolutorium kończy kontrolę Sejmiku jako organu stanowiącego województwa nad wykonywaniem budżetu przez Zarząd, a kontrola ta powinna być ograniczona do merytorycznej oceny jedynie wykonania budżetu i zweryfikowania działalności zarządu w tym zakresie, a instytucji absolutorium nie można łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności Zarządu. Jest to pogląd utrwalony, oparty na orzecznictwie i piśmiennictwie, w którym podkreśla się, że absolutorium komunalne, jako narzędzie kontroli o ograniczonym przedmiotowo zakresie, nie może być wykorzystywane przez organ stanowiący do oceny całokształtu funkcjonowania zarządu. (np. K. Sawicka: Instytucja absolutorium w jednostkach samorządu terytorialnego a zadania regionalnych izb obrachunkowych, *Finanse Komunalne* 2013/1-2 str. 91 i 103).

Odnosząc się do tak opisanego zakresu oceny absolutoryjnej należy zaznaczyć, że Sejmik dokonał negatywnej oceny pracy Zarządu wykorzystując inny instrument niż absolutorium gdyż podjął uchwałę Nr LXI/757/23 z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie nieudzielenia Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego wotum zaufania.

Instrument ten wprowadzony został 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), dodającego w ustawie o samorządzie województwa art.34a zobowiązujący zarząd do sporządzania co roku raportu o stanie województwa, który zgodnie z art. 34a ust.2 „*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 te same 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.

Kolejnym wnioskiem, który nasuwa się w związku z okolicznością, że kontroli w procesie udzielania absolutorium podlega jedynie wykonanie budżetu jest ten, że nie może być podstawą tej oceny np. sfera planowania budżetowego, w szczególności kwestie związane z nieuwzględnieniem w planie określonych zadań lub wyeliminowanie ich z planu.

Uwzględniając wyznaczony przez ustawodawcę zakres oceny absolutoryjnej Kolegium stwierdza, że Sejmik działający na podstawie art.18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa, rozpatrując przedstawione przez Zarząd sprawozdanie z wykonania budżetu ustalił, w jakim stopniu budżet został wykonany i określił jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych. Jednak prawidłowo działający organ stanowiący (w tym przypadku Sejmik) nie udzielając absolutorium winien ustalić jakie są przyczyny 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 legalności badanej uchwały o nieudzieleniu absolutorium byłoby wykazanie oraz uzasadnienie przez Sejmik przykładowo, że doszło do niewykonania istotnych zadań określonych w uchwale budżetowej lub 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 w sposób opisany wyżej, nie istnieją podstawy prawne do podjęcia decyzji o nieudzieleniu zarządowi absolutorium (wyrok NSA z dnia 2 października 2002 r. I SA/Wr 2250/2002). Jak wyżej wykazano podjęcie badanej uchwały nastąpiło bez dyskusji, która odbyła się w pkt 11, w którym

oceniano przedstawione przez Zarząd sprawozdania, ostatecznie nie podejmując w tym zakresie uchwały.

W tym miejscu Kolegium zwraca uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że motywy nieudzielenia absolutorium powinny być możliwe do ustalenia i skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. (zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r. sygn.akt I GSK 957/21). Nie oznacza to oczywiście obowiązku sporządzania uzasadnienia uchwały, jednak organy badające uchwałę powinny mieć możliwość ustalenia podstaw nieudzielenia absolutorium na podstawie dokumentów, które wymagane są w wysoce sformalizowanej procedurze zatwierdzania sprawozdań i udzielania absolutorium. Biorąc powyższe pod uwagę brak w pkt 12 dyskusji, która uzupełniła by przedstawione w pkt 11 zarzuty, Kolegium potraktowało jako jedną z przyczyn niewykazania przez Sejmik, że podjęcie uchwały o nieudzieleniu absolutorium związane było z wykonaniem budżetu. O czym szerzej w końcowej części uzasadnienia.

Kontynuując rozważania dotyczące merytorycznych podstaw nieudzielenia absolutorium Kolegium stwierdza, że w okolicznościach, w których badana uchwała zapadła, jako podstawa wystarczająca do jej podjęcia nie może być uznany - brak uchwały o zatwierdzeniu sprawozdań, zwłaszcza, że ów brak wystąpił w sytuacji kiedy Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach poprzez w/w uchwały V Składu Orzekającego pozytywnie zaopiniowała:

1. sprawozdania z wykonania budżetu za 2022 rok;
2. wniosek Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Województwa Świętokrzyskiego z tytułu wykonania budżetu za 2022 rok.

Ponadto na podstawie art.268 ustawy o finansach publicznych sprawozdanie finansowe Województwa Świętokrzyskiego poddane zostało badaniu przez biegłego rewidenta, który stwierdził, że:

- przedstawia ono rzetelny i jasny obraz sytuacji majątkowej i finansowej Województwa Świętokrzyskiego na dzień 31 grudnia 2022 r. oraz jej wyniku finansowego za rok obrotowy, a także wyniku wykonania budżetu jst zakończonego w tym dniu zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz.120 z późn.zm.) z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym wydanych do niej przepisów wykonawczych regulujących sprawozdawczość finansową jst oraz przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości)

- jest zgodne co do formy i treści z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa oraz postanowieniami statutu,

- zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych zgodnie z przepisami rozdziału 2 ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych, w tym wydanych do niej przepisów wykonawczych.

Na podstawie dokumentów sprawy Kolegium nie mogło ustalić przyczyn, dla których wbrew wydanym w ramach ustawowych kompetencji przez regionalną izbę obrachunkową oraz biegłego rewidenta opiniom, radni w liczbie 16 zdecydowali o niezatwierdzeniu przedstawionych sprawozdań i uczynili to w sytuacji, w której zgodnie z intencją ustawodawcy zatwierdzenie /niezatwierdzenie sprawozdania z wykonania budżetu odnosi się do tego czy informacje i dane w nim zawarte są zgodne ze stanem faktycznym i dają właściwy obraz stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego i realizacji planów dochodów i wydatków budżetowych, a także przychodów i rozchodów (zob. P. Lenio [.] Ustawa o finansach publicznych. komentarza. Red Z. Ofiarski, LEX/el 2021, art.270).

Oceniając tą okoliczność Kolegium nie kwestionuje tego, że ustawodawca dopuszcza sytuację, w której ocena sprawozdań dokonana przez organ stanowiący może być inna niż ta zawarta w opiniach regionalnej izby obrachunkowej wydawanych o sprawozdaniach oraz o wnioskach komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium. Jednak nie może to być ocena dowolna, dokonana w oderwaniu od przepisów, które były podstawą wcześniejszych pozytywnych ocen dokonywanych przez w/w organy. Analiza dokumentów w szczególności protokołów komisji oraz sesji nie pozwala kolegium ustalić, naruszenie jakich przepisów stało się podstawą negatywnej oceny przedłożonych Sejmikowi sprawozdań.

Uwaga ta dotyczy również badanej uchwały o nieudzieleniu absolutorium, przy czym Kolegium formułując ten zarzut czyni to ze świadomością, że ocena dokonywana przy podejmowaniu uchwały

w sprawie absolutorium jest szersza i może być dokonywana w ramach szeroko pojętego uprawnienia radnych do dokonywania w ramach absolutorium ocen opartych na kryterium celowości i gospodarności. W związku z tym i uzasadnienie zastosowania tych kryteriów (w przypadku kiedy miało miejsce) winno być przez Sejmik udokumentowane. Zwłaszcza, że nie sformułowano zarzutów dotyczących wykonania budżetu za 2022 rok oraz nie podważano zawartych w sprawozdaniu obszernych wyjaśnień Zarządu odnośnie przyczyn niepełnego wykonania zaplanowanych dochodów i wydatków. Nie wskazano również jakie zadania nałożone przez ustawę o samorządzie województwa i ustawy szczególne z winy Zarządu nie zostały wykonane.

Odnosząc się do braku podstaw do nieudzielenia absolutorium Kolegium wzięło pod uwagę wszystkie dane wynikające z przedłożonych przez Zarząd i Sejmik dokumentów. Faktem jest, że dochody budżetu wykonano w 90,36% a wydatki w 72,48 %, a więc było to wykonanie niepełne, poniżej planowanych wielkości.

Nawiązując do w/w rozważań dotyczących niepełnego stopnia wykonania dochodów i wydatków (które były obecne w dyskusji w pkt 11) Kolegium zwraca uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnym podnosi się, że dokonując oceny wykonania budżetu organ stanowiący powinien uczynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast przy tej ocenie koncentrować się wyłącznie na wybranych jego elementach (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13) oraz WSA w Poznaniu z dnia 6 lutego 2014 r. sygn. akt I SA/Po 941/13). Odnosząc ten pogląd do stanu faktycznego niniejszej sprawy, w szczególności głosów w dyskusji nad sprawozdaniem, która odbyła się w pkt 11 porządku obrad, Kolegium stwierdza, że zarzuty w nich przedstawione koncentrowały się na wybranych elementach nie odnosząc się do całości wykonania budżetu, podczas gdy zdaniem Kolegium uwzględniając ten wyznaczony wyżej kierunek interpretacji prawidłowa merytorycznie ocena wykonania budżetu nakazywała wzięcie pod uwagę danych charakteryzujących całościowe wykonanie budżetu, np. takich, że wykonując budżet na 2022 rok Zarząd osiągnął:

1. nadwyżkę w kwocie 141 466 661,45 zł przy planowanym deficycie w kwocie 6 239 760,06 zł.
2. różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w kwocie 195 115 066,23 zł,
3. zmniejszenie w stosunku do końca 2021 roku długu o kwotę 15 850 000 zł.

W tym miejscu Kolegium z ostrożności zastrzega, że wskazanie w trakcie nadzoru w/w danych charakteryzujących przykładowo wykonanie budżetu jako całości nie powinno być traktowane jako działanie wybiórcze i jednocześnie wkraczające w prawo Sejmiku do oceny wykonania budżetu według wszystkich kryteriów w tym celowości i gospodarności. Podanie w/w danych traktować należy jedynie jako przykład prawidłowej, zgodnej z art. 18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa merytorycznej oceny wykonania budżetu, która w przypadku badanej uchwały nie miała miejsca, a w związku z tym z tego powodu zakwalifikowana została jako działanie wykraczające poza zakres wyznaczony przez art.18 pkt 10 w/w ustawy.

Kontynuując rozważania dotyczące podnoszonej w dyskusji w pkt 11 porządku obrad niepełnej realizacji dochodów i wydatków, która pojawiła się w głosach 2 radnych głosujących przeciwko udzieleniu absolutorium, Kolegium zwraca uwagę, że Sejmikowi znane są i winny być brane pod uwagę z urzędu w ramach oceny absolutorijnej okoliczności gospodarcze w jakich w 2022 roku realizowane były zadania publiczne. W szczególności Sejmik oceniając wykonanie wydatków majątkowych winien wziąć pod uwagę wzrost cen wynikający z inflacji mający przełożenie na ceny dostaw, usług i robót budowlanych oferowanych na rynku zamówień publicznych zarówno w umowach już podpisanych jak i tych, co do których wszczęto procedury, w trakcie których wykonawcy nie złożyli ofert, bądź oferty te przekraczały kwoty zaplanowane w budżecie lub planie finansowym. Sprawozdanie przedłożone przez Zarząd zawiera wiele takich przykładów. Przy czym powołując się na w/w okoliczności wszystkie przypadki braku bądź niepełnej realizacji zadań kwalifikuje jako wynikłe z przyczyn obiektywnych, niezależnych od jego działań. Skutkiem tego jest usprawiedliwienie braku pełnej realizacji wydatków i wyłączenie tej okoliczności z kręgu podstaw nieudzielenia absolutorium. Zdaniem Kolegium zakres przekazanych przez Zarząd informacji w dokumentach wymienionych w niniejszym uzasadnieniu pozwala w wysokim stopniu już na podstawie tych dokumentów dokonać uczciwej oceny czy przyczyny te rzeczywiście mają charakter obiektywny czy też są zawinione przez organ wykonujący budżet.

Jak wyżej wykazano, między innymi poprzez brak dyskusji w pkt 12, Sejmik przed podjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium nie podjął próby zakwestionowania tego stanowiska.

W szczególności nie podjął próby udowodnienia, że niepełna realizacja budżetu jest zawiniona przez Zarząd. W związku z tym Kolegium uznało za udowodnioną tezę Zarządu popartą 2 głosami w dyskusji radnych głosujących za udzieleniem absolutorium, że przyczyny niepełnego wykonania dochodów i wydatków mają charakter obiektywny i jako takie nie mogą być podstawą negatywnej oceny Zarządu skutkującą nieudzieleniem mu absolutorium wyznaczoną przez art. 18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa.

Podsumowując swoje rozważania Kolegium wobec:

1. wyłączenia w trakcie postępowania nadzorczego, przyczyn niepełnego wykonania budżetu jako podstaw nieudzielenia absolutorium, zakwestionowanych z powodów wskazanych w niniejszym uzasadnieniu,

2. niewskazania innych związanych z wykonywaniem budżetu przyczyn nieudzielenia absolutorium,

stwierdza, że Sejmik dokonując kontroli wykonania budżetu za 2022 rok i nie udzielając z tego tytułu absolutorium dokonał tego w oparciu o przyczyny niezwiązane z wykonaniem budżetu, co stanowi istotne naruszenie art. 18 pkt 10 ustawy o samorządzie województwa.

Biorąc powyższe pod uwagę rozstrzygnięto jak w sentencji.

Pouczenie

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

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka