

Uchwała nr 41/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 czerwca 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LIV/1177/23
z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego za wykonanie
budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022

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 2022 r. poz. 1668 i z 2023 r. poz. 803) oraz art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 i z 2023 r. poz. 572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LIV/1177/23 z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego za wykonanie budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 — z powodu istotnego naruszenia art. 18 pkt 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 i z 2023 r. poz. 572).

Uzasadnienie

Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LIV/1177/23 z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego za wykonanie budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 23 maja 2023.

Z wymienionej uchwały wynika, że Sejmik Województwa Dolnośląskiego nie udzielił Zarządowi Województwa Dolnośląskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Województwa w roku 2022.

I. Oceniając zgodność z prawem uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego Kolegium Izby uwzględniło:

- uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/54/2023 z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego za rok 2022 (opinia pozytywna),
- uchwałę Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 maja 2023 r. nr 41/2023, w której Komisja pozytywnie zaopiniowała sprawozdanie finansowe Województwa Dolnośląskiego za rok 2022 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022,
- uchwałę Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 9 maja 2023 r. nr 42/2023, w której zawarty został wniosek Komisji o udzielenie Zarządowi Województwa Dolnośląskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022,
- uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/58/2023 z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Województwa za 2022 rok (opinia pozytywna),
- porządek obrad sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LIV zwołanej na dzień 18 maja 2023 r., nagranie tej części obrad, która dotyczyła absolutorium (nagranie dostępne pod adresem <http://multimedia.dolnyslask.pl/SESJA%20LIV.mp4>), a także przesłany w dniu 26 maja 2023 r. stenogram tej części obrad wraz z uzupełnieniem,
- projekt uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego za wykonanie budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 (druk LIV/3) oraz projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Województwa Dolnośląskiego za rok 2022 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego za rok 2022 (druk LIV/2),

- informacje dotyczące wyników głosowania nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego za wykonanie budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 oraz uchwałą w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Województwa Dolnośląskiego za rok 2022 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego za rok 2022,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr IV/70/2023 z dnia 2 czerwca 2023 r. w sprawie opinii o uchwale Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr LIV/1177/23 z dnia 19 maja 2023 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego za wykonanie budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 (opinia negatywna).

II. Porządek obrad sesji Sejmiku zwołanej na dzień 18 maja 2023 r. obejmował m.in. następujące punkty:

„32. Informacja o stanie mienia Województwa Dolnośląskiego

33. Uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Województwa Dolnośląskiego za rok 2022 wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 druk nr LIV/2

34. Uchwała w sprawie absolutorium dla Zarządu Województwa Dolnośląskiego za wykonanie budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 druk nr LIV/3”.

Po przesłuchaniu nagrania z obrad w ww. zakresie Kolegium stwierdziło, co następuje:

W ramach punktu 32 porządku sesji przedstawiona została informacja o stanie mienia Województwa. Prezentacja w tym zakresie została poprzedzona wskazaniem przez Przewodniczącego Sejmiku, że jest ona potrzebna w porządku głosowania nad absolutorium.

Przy rozpatrywaniu kwestii zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego za 2022 rok (punkt 33 porządku obrad) Przewodniczący Sejmiku poinformował, że merytoryczne komisje Sejmiku zaopiniowały sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z wykonania budżetu oraz przedstawiły Komisji Rewizyjnej stosowne opinie, następnie poprosił o zabranie głosu przedstawiciela Zarządu Województwa.

Wobec powyższego Skarbnik Województwa poinformowała, że prezentacja, która dotyczyła wykonania budżetu, została przez nią przedstawiona na wspólnym posiedzeniu wszystkich komisji, a ponadto że część, którą prezentował Pan Marszałek, zawierała główne elementy związane z budżetem. Wskazała, że w tej chwili żadnej dodatkowej prezentacji nie będzie.

Następnie poszczególne komisje Sejmiku na prośbę Przewodniczącego informowały o opiniach, jakie zostały wydane w rozpatrywanej sprawie. Jedyne Komisja Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wydała opinię negatywną, pozostałe komisje — w tym Komisja Rewizyjna — wydały opinie pozytywne.

W dalszej kolejności Przewodniczący Sejmiku pytał o opinie poszczególne kluby. Opinie dwóch były pozytywne, dwa kluby poinformowały o opiniach „bez uwag”. Opinia jednego klubu była negatywna, a jego przewodniczący zabrał głos informując, że klub ten będzie głosował przeciwko absolutorium. Przewodniczący klubu poprosił jednocześnie, aby protokół uwzględnił, że argumenty zgłoszone w debacie nad wotum zaufania — przeciwko udzieleniu wotum zaufania — były także argumentami przeciwko udzieleniu absolutorium. Wskazał, że są one merytoryczne, dotyczą także wykonania budżetu za rok 2022 w zakresie inwestycji, promocji, kultury, w zakresie tych działań, które nie były realizowane, a były przyjęte w projekcie budżetu 2022 r., później jednak z tego budżetu na różnym etapie były usuwane lub zmieniane. Jednocześnie wskazał, że dla niego najpoważniejszym argumentem przeciwko absolutorium jest finansowanie z budżetu Województwa promocji wyborczej polityków koalicji rządzącej oraz to, że w przypadku dokapitalizowania Spółki Dolnośląski Park Innowacji i Nauki kwotą 33 mln zł środki przeznaczono na zatowarowanie hotelu.

Przewodniczący Sejmiku ogłosił, że zebrane zostały opinie, znane jest stanowisko Komisji Rewizyjnej (pozytywne), znana jest opinia biegłych rewidentów do sprawozdania finansowego i pozytywna opinia regionalnej izby obrachunkowej; zapytał, czy ktoś chciałby zabrać głos w sprawie sprawozdania finansowego. Zgłosiło się dwóch radnych. Pierwszy chciał wyjaśnić wątpliwość co do tego, czy przed głosowaniem nad absolutorium będzie jeszcze możliwość zabrania głosu. Drugi odniósł się natomiast do sprawozdania z wykonania budżetu wskazując, że w jego ocenie powinno ono odnosić się do planu, jaki był na początku (a nie tylko do planu po zmianach według stanu na dzień 31 grudnia). Pokazałoby to, jakie były plany, a jakie ich realne wykonanie. Podkreślił, że w przedłożonym sprawozdaniu tego nie ma, bo pokazywałoby to, że na inwestycje w kolejach planowane było 140 mln zł, a wykonano 40 mln zł.

Przewodniczący Sejmiku ogłosił, że nie ma więcej głosów, zgłoszeń do głosów. Przystąpił do głosowania w sprawie uchwały (projekt uchwały na druku o numerze LIV/2), zapytał, kto jest za zatwierdzeniem sprawozdania, kto jest przeciw, kto się wstrzymał. Ogłosił następnie wynik głosowania — 18 za, 18 przeciw — i stwierdził, że uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Województwa wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Województwa za rok 2022 nie została przyjęta.

Przystępując do kolejnego punktu obrad (punkt 34), tj. punktu dotyczącego uchwały w sprawie absolutorium, Przewodniczący Sejmiku wskazał, że merytoryczne komisje zaopiniowały przedstawione sprawozdania, przedłożyły Komisji Rewizyjnej stosowne opinie i że Komisja Rewizyjna wystąpiła z wnioskiem o udzielenie absolutorium. Głos zabrał przewodniczący Komisji Rewizyjnej, który przedstawił uchwałę Komisji z dnia 9 maja 2023 r. zawierającą ww. wniosek. Odczytano też opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 17 maja 2023 r. o wniosku Komisji Rewizyjnej. W związku z zapytaniem Przewodniczącego Sejmiku, Komisja Uchwałodawcza, Przestrzegania Prawa i Bezpieczeństwa poinformowała, że w sprawie wydała opinię pozytywną.

Przewodniczący Sejmiku poprosił poszczególne kluby (5) o przedstawienie opinii. Dwa kluby wydały opinie pozytywne, dwa wydały opinie negatywne. Przewodniczący jednego z klubów, które wydały opinie negatywne zabrał głos i podkreślił, że nieprzyjęcie sprawozdania z wykonania budżetu jest równoznaczne z decyzją o nieudzieleniu absolutorium, klub zgłasza przeciwko udzieleniu absolutorium. W przypadku ostatniego klubu jego przedstawiciel zabierając głos wskazał, że argumenty, które powodują, że klub nie będzie głosował za absolutorium padły głównie w debacie na temat wotum zaufania, ale padały też i w czasie poprzednich sesji, ostatnich sesji Sejmiku przy rozpatrywaniu różnych uchwał, a w szczególności przy zmianach w budżecie. Przedstawił motywy, które zdecydowały, o tym, że klub uprzednio głosował za udzieleniem absolutorium i wotum zaufania dla Zarządu Województwa; podkreślił, że obecnie ze względu na nierealizowanie złożonych obietnic wyczerpany został limit zaufania, czemu dano wyraz w głosowaniu nad wotum zaufania.

Wskazał, że klub będzie głosował również przeciwko udzieleniu absolutorium. W wystąpieniu jako dodatkowy argument podniesione zostało rozczarowanie zarządzaniem w obszarze kultury (m.in. chybione decyzje personalne).

Przewodniczący Sejmiku zapytał następnie, czy ktoś chciałby jeszcze zabrać głos. Wówczas jeden z radnych zabrał głos wskazując, że uchwała w sprawie absolutorium głosowana jest bez jakiegokolwiek związku z poprzednią uchwałą. Podkreślił też, że radni mają prawo do dokonywania oceny celowości i gospodarności ponoszonych wydatków.

Następnie głos zabrał członek Zarządu stwierdzając m.in., że podtrzymuje wszystkie argumenty, których użył w poprzedniej dyskusji, pomimo że nie jest ona związana z tym głosowaniem.

Kolejne wypowiedzi radnych (wystąpienia dwóch radnych) dotyczyły: 1) rozumienia pojęcia większości, również w kontekście uznania za sukces realizacji priorytetowego programu kolejowego w 30 procentach, 2) szans na odwołanie Zarządu Województwa w kontekście obecnych wyników głosowania.

Końcowo głos zabrał Marszałek Województwa, który podniósł m.in., że budżet został dobrze zrealizowany, obniżeniu uległo zadłużenie. Zwrócił także uwagę radnych na różnice w ocenach dokonywanych w ramach głosowania nad wotum zaufania (akt polityczny) oraz nad absolutorium.

Przewodniczący Sejmiku przystąpił następnie do głosowania. Zapytał, kto jest za przyjęciem uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu za wykonanie budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022 — druk LIV/3. Ogłosił następnie, że uchwała nie została przyjęta.

Głosowany projekt uchwały zakładał udzielenie absolutorium, za jego przyjęciem głosowało 18 radnych, przeciwnych było 18 radnych. Przy ustawowym składzie Sejmiku (36 radnych) oznaczało to odrzucenie uchwały o udzieleniu absolutorium i w świetle art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 i z 2023 r. poz. 572), dalej zwanej „u.s.w.”, było równoznaczne z jego nieudzieleniem.

III. Ocenie w toku badania nadzorczego uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium podlega tryb jej podjęcia oraz zasadność nieudzielenia absolutorium przy uwzględnieniu merytorycznych podstaw podjęcia takiej decyzji (tj. materialne przesłanki podjęcia uchwały).

Po przeanalizowaniu wymienionych dokumentów oraz nagrania z sesji w części dotyczącej absolutorium Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 pkt 10 u.s.w. Przepis ten stanowi, że do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa z tytułu wykonania budżetu województwa. Powołana regulacja oznacza, że kwestia udzielenia lub nieudzielenia absolutorium warunkowana być powinna wyłącznie zagadnieniem prawidłowości wykonania budżetu województwa, a nieudzielenie absolutorium poprzedzone być powinno dokonaniem jednoznacznej negatywnej oceny jego wykonania.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej, uwzględniającej specyfikę budżetu (jako planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów) zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym już orzecznictwie sądów administracyjnych. Wskazuje się w nim m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. W procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji organu stanowiącego, określonej m.in. w art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), dalej zwanej „u.f.p.”. Żadne inne aspekty działalności organu wykonawczego, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12, z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06 i z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. sygn. akt I SA/Kr 1690/14 i z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13). W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się także, że dokonując oceny wykonania budżetu organ stanowiący powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości. Nie może natomiast przy ocenie wykonania budżetu 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).

W ocenie Kolegium ww. kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej nie zostały spełnione przy podejmowaniu badanej uchwały.

Dokonana w trakcie sesji absolutoryjnej ocena — ocena negatywna — nie wynikała z kompleksowej analizy wykonania budżetu. W jej trakcie nie padły argumenty odnoszące się do realizacji budżetu jako całości. Zauważyć należy, że w 2022 r. dochody zrealizowano w wysokości 1.674.105.600,01 zł (103,02% planu), w tym dochody majątkowe w kwocie 176.328.953,28 zł (124,88% planu), wydatki budżetowe wykonano natomiast w wysokości 1.495.078.245,67 zł (97,99% planu), w tym wydatki majątkowe w kwocie 491.445.709,83 zł (97,26% planu). Budżet Województwa Dolnośląskiego zamknął się nadwyżką w wysokości 179.027.354,34 zł, przy planowanej nadwyżce w wysokości 99.180.386,00 zł.

Zarzuty wyrażone w trakcie dyskusji dotyczącej sprawozdania z wykonania budżetu i absolutorium obejmowały tylko niektóre aspekty dotyczące budżetu w 2022 r. (nie uzasadniały one jednak nieudzielenia absolutorium) lub nie były związane z wykonaniem budżetu.

Wskazać należy, że w ustawie o samorządzie województwa przewidziane zostały dwa tryby dokonywania oceny organu wykonawczego województwa — ocena absolutoryjna (z tytułu wykonania budżetu) oraz ocena dokonywana w toku debaty nad raportem o stanie województwa, zakończona głosowaniem nad wotum zaufania. Inny jest przedmiot i specyfika ocen dokonywanych w ramach ww. procedur, na co kilkakrotnie zwracano uwagę również w trakcie sesji. Nie jest w związku z tym uprawnione odsyłanie w toku dyskusji absolutoryjnej do argumentów wyrażonych w toku debaty nad wotum zaufania, w szczególności gdy te ostatnie odnosiły się do szeroko rozumianej działalności zarządu w perspektywie pięcioletniej i były

formułowane w kontekście realizacji umowy koalicyjnej (tym bardziej, że prezentacji tych argumentów w toku debaty nad wotum zaufania towarzyszyło wyraźne wskazanie, że rok 2022 zostanie rozliczony w ramach absolutorium).

Zakres oceny absolutoryjnej wyznacza sama definicja budżetu i jego znaczenie zawarte w art. 211 ust. 1 i 4 u.f.p. W świetle powołanych regulacji budżet jest rocznym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, który określa uchwała budżetowa stanowiąca podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym. Ocenie absolutoryjnej podlega wykonanie zaplanowanych wielkości, tj. procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków zaplanowanych w budżecie. Z samej istoty absolutorium wynika, że w jego ramach nie może być poddawana ocenie sfera planowania budżetowego, w szczególności kwestie związane z nieuwzględnieniem w planie określonych zadań lub wyeliminowanie ich z planu.

Ocenie absolutoryjnej podlega zatem działalność organu wykonawczego wyłącznie związana z wykonaniem budżetu według stanu na dzień 31 grudnia roku budżetowego, po dokonanych zmianach, zmiany te bowiem kształtują budżet, wyznaczając jednocześnie granice, w ramach których organ wykonawczy może dysponować środkami publicznymi (art. 44 ust. 1 pkt 2 u.f.p.), tj. granice upoważnienia do dysponowania środkami. Ze względu na zakres czasowy obowiązywania budżetu ocenie absolutoryjnej podlegać może wyłącznie wykonanie wielkości zaplanowanych na dany rok (z uwzględnieniem zmian dokonanych w ciągu roku).

Wpływu na tę ocenę nie mogą mieć zatem kwestie związane z bieżącą działalnością organu wykonawczego lub działania/zaniechania organu wykonawczego dotyczące wykonywania budżetów w latach poprzedzających rok budżetowy — ma to szczególne znaczenie przy formułowaniu zarzutów dotyczących zadań wieloletnich. Znaczenia przy ocenie absolutoryjnej nie mogą też mieć hipotezy dotyczące finansowego obciążenia budżetów kolejnych lat konsekwencjami prowadzonych do tej pory inwestycji. Ze względu na roczność budżetu ocena absolutoryjna nie może być również dokonywana w kontekście działań podejmowanych przez organ wykonawczy w okresie całej kadencji. Formułowane w toku oceny absolutoryjnej zarzuty muszą być bezpośrednio powiązane z treścią (wielkościami) budżetu, którego wykonanie podlega ocenie.

Decyzja o nieudzieleniu absolutorium — na co również wskazano w trakcie dyskusji nad absolutorium — nie może być traktowana jako następstwo wcześniejszego nieprzyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu. Inna jest bowiem istota ocen dokonywanych przy rozstrzygnięciu tych kwestii. 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 [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2021, art. 270).

Odnosząc się do pozostałych kwestii podniesionych w toku dyskusji absolutoryjnej wskazać należy, że ze względu na swoją istotę ocena absolutoryjna nie może też obejmować realizacji zadań ujętych w projekcie uchwały budżetowej, a następnie, na różnym etapie z tego budżetu wyeliminowanych. W kontekście pojawiającego się w trakcie dyskusji argumentu dotyczącego poziomu wykonania wydatków związanych z transportem kolejowym wskazania wymaga też, że według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. wydatki w zakresie transportu kolejowego planowane były w wysokości 260.133.468 zł, w tym majątkowe w wysokości 42.475.698 zł, wykonano je natomiast w wysokości 259.703.983 zł, w tym majątkowe w wysokości 42.155.470 zł (s. 102 sprawozdania z wykonania budżetu Województwa za 2022 rok).

Specyfika budżetu wymaga, aby zarzuty dotyczące jego wykonania zostały zdefiniowane poprzez wskazanie skonkretyzowanych wydatków o określonej wartości i ich ścisłego powiązania z konkretnymi zapisami budżetowymi. Udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium musi opierać się na bezsprzecznie stwierdzonych faktach w stosunku do konkretnych zapisów (danych pozycji) w uchwale budżetowej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 1132/16). Wymagań powyższych nie spełnia ogólnie sformułowany w trakcie dyskusji absolutoryjnej zarzut odnoszący się do wydatków związanych z promocją. W odniesieniu do argumentu dotyczącego wydatku związanego z dokapitalizowaniem spółki podkreślenia wymaga ponadto, że jedynie w takim kontekście, tj. dokapitalizowania spółki, był on wydatkiem budżetu (zaplanowanym w budżecie, a następnie wykonanym).

Wobec konieczności powiązania poszczególnych argumentów z wykonaniem budżetu wskazania wymaga ponadto, że do takich argumentów nie można zaliczyć ogólnie sformułowanych zarzutów odnoszących się do szeroko pojętego zarządzania kulturą i polityki personalnej w tej dziedzinie, czy też wyczerpania limitu

zaufania z powodu niezrealizowania obietnic. Nie może też zostać uznane za wystarczające ogólne odwołanie się do argumentów wyrażonych w trakcie poprzednich sesji przy rozpatrywaniu różnych uchwał, w szczególności przy zmianach w budżecie. Argumentów za nieudzieleniem absolutorium nie można bowiem domniemywać. Jednoznaczna negatywna ocena wykonania budżetu powinna wynikać z oceny dokonanej na sesji zwołanej specjalnie w tym celu. Powyższe zastrzeżenie dotyczy także szeroko pojętego uprawnienia radnych do dokonywania w ramach absolutorium ocen opartych na kryterium celowości i gospodarności. W toku dyskusji absolutoryjnej takie argumenty nie zostały podniesione. Nie jest zatem możliwe ustalenie zarzutów, ich zweryfikowanie. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się natomiast, że konieczne jest by motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia i skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną (zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I GSK 957/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podjęcie badanej uchwały nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Województwa Dolnośląskiego w roku 2022, która uzasadniałaby nieudzielenie absolutorium Zarządowi Województwa z tego tytułu. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu stanowi istotne naruszenie art. 18 pkt 10 u.s.w.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Sejmikowi Województwa Dolnośląskiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus