

Uchwała Nr 186/VIII/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
z dnia 1 marca 2018 roku

dotycząca uchwały Nr 193/239/V/2018 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia wykazu umów wieloletnich, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Województwa Śląskiego i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 7 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 82 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 2096 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr 193/239/V/2018 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia wykazu umów wieloletnich, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Województwa Śląskiego i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, jako podjętej bez podstawy prawnej, czym istotnie naruszony został art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) w związku z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr 193/239/V/2018 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia wykazu umów wieloletnich, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Województwa Śląskiego i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 6 lutego 2018 r.

W dniu 13 lutego 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

Badając przedłożoną uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 41 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa w związku z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz na podstawie § 2 ust. 5 Uchwały Nr V/48/1/2018 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 15 stycznia 2018 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Śląskiego na lata 2018-2030. W § 1 uchwały Zarząd Województwa przyjął wykaz umów wieloletnich, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Województwa Śląskiego i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Wykaz ten stanowi załącznik do podjętej przez Zarząd uchwały. Załącznik ma formę tabeli, zawierającej wykaz określonych rodzajowo umów wieloletnich z podziałem na jednostki organizacyjne odpowiedzialne za ich realizację lub koordynujące ich wykonanie (przy czym oprócz jednostek organizacyjnych Województwa występują tu także poszczególne Wydziały Urzędu Marszałkowskiego), a także z wyszczególnieniem okresu ich realizacji, limitu wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań.

W § 2 badanej uchwały postanowiono o utracie mocy poprzednio obowiązującej Uchwały Nr 178/238/V/2018 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 23 stycznia 2018 roku w sprawie przyjęcia wykazu umów wieloletnich, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Województwa Śląskiego i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Na mocy § 3 uchwały, jej wykonanie powierzono Dyrektorom Wydziałów Urzędu Marszałkowskiego.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Z art. 41 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy wynika, że do zadań zarządu województwa należy wykonywanie uchwał sejmiku województwa.

Zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

W Uchwale Nr V/48/1/2018 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 15 stycznia 2018 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Województwa Śląskiego na lata 2018-2030, w § 2 ust. 3 upoważniono Zarząd Województwa Śląskiego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, z zastrzeżeniem ust. 5 (który stanowi, że zobowiązania te nie mogą wykraczać poza lata objęte Wieloletnią Prognozą Finansową Województwa Śląskiego i nie mogą przekraczać łącznej kwoty 44.500.000 zł w tych latach). Z kolei w § 2 ust. 4 Uchwały upoważniono Zarząd Województwa Śląskiego do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych Województwa Śląskiego do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 3, również z zastrzeżeniem ust. 5.

Z treści badanej uchwały Zarządu Województwa wynika, że jej postanowienia oparte zostały na wyżej wymienionych przepisach. Jednak zdaniem Kolegium Izby uchwała ta została podjęta bez podstawy prawnej, a więc z naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot (tu organ) do uregulowania określonego zakresu spraw; wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu (organu). Takim przepisem nie jest, zdaniem Kolegium, określony w podstawie prawnej badanej uchwały Zarządu Województwa art. 41 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie województwa, który wskazuje jedynie na rodzaj zadań wykonywanych przez zarząd województwa (poprzez między innymi wykonywanie uchwał sejmiku województwa). Kolegium zaznacza, że tym przepisem nie jest także przywołany w podstawie prawnej uchwały art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach

publicznych. Przepis ten stanowi bowiem ewentualną podstawę do zawarcia, w podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, upoważnienia dla zarządu do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Należy zauważyć, że w podjętej w dniu 15 stycznia 2018 roku przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2030 takie upoważnienie zostało zawarte (z ograniczeniem kwotowym w latach objętych prognozą). Zawarto w niej również inne upoważnienie, wynikające z art. 228 ust. 2 ustawy o finansach publicznych dotyczące upoważnienia Zarządu Województwa do przekazania uprawnień w zakresie zaciągania ww. zobowiązań kierownikom jednostek organizacyjnych Województwa Śląskiego (również z ograniczeniem kwotowym w latach objętych prognozą). Jak wyjaśnił obecny na posiedzeniu Kolegium przedstawiciel Województwa, z upoważnienia takiego skorzystał Zarząd Województwa, zawierając stosowne w tym zakresie upoważnienia dla poszczególnych kierowników jednostek organizacyjnych Województwa w formie udzielonych im pełnomocnictw Zarządu.

Z powyższego wynika, iż podjęta przez Zarząd Województwa, a będąca przedmiotem badania Kolegium, uchwała dotycząca wykazu umów wieloletnich, związanych z ciągłością działania Województwa nie może stanowić realizacji postanowień art. 228 ustawy o finansach publicznych (który odnosi się stricte do uchwały organu stanowiącego w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej i upoważnień w niej zawieranych). Uchwała nie jest skierowana do kierowników jednostek organizacyjnych Województwa i nie dotyczy ich upoważnienia do zaciągania umów wieloletnich (zresztą wiele z umów w załączniku zostało już zawartych przed podjęciem uchwały, o czym świadczy wykazanie dla nich limitu zobowiązań w wysokości 0 zł). Badana uchwała stanowi wyłącznie wykaz umów wieloletnich Województwa Śląskiego planowanych do zawarcia na przestrzeni lat 2018-2030, bądź już zawartych, których realizację nadzoruje Urząd Marszałkowski pod kątem zgodności z ustalonymi dla nich limitami wydatków w poszczególnych latach i limitem zobowiązań. Uchwała stanowi, zdaniem Kolegium, rodzaj harmonogramu realizacji poszczególnych umów. Powierzenie wykonania uchwały Dyrektorom Wydziałów Urzędu Marszałkowskiego nie oznacza, jak zapewnił przedstawiciel Województwa, obowiązku zawierania przez nich wykazanych w zestawieniu umów (na co wskazuje literalne brzmienie zapisu), lecz nadzór nad ich realizacją w zakresie zgodności z danymi zawartymi w Wieloletniej Prognozie Finansowej Województwa Śląskiego na lata 2018-2030.

Reasumując stwierdzić należy, że obowiązujące przepisy nie pozwalają na podjęcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego uchwały bez podstawy prawnej. Organ ten może podjąć uchwałę jedynie wówczas, gdy istnieje konkretny przepis prawa materialnego zobowiązujący go do wydania uchwały. W ocenie Kolegium, badana uchwała Zarządu Województwa została wydana z istotnym naruszeniem prawa skutkującym stwierdzeniem jej nieważności. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, stwierdziło nieważność uchwały Nr 193/239/V/2018 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie przyjęcia wykazu umów wieloletnich, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Województwa Śląskiego i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 228 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Na niniejszą uchwałę Województwu Śląskiemu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **w terminie trzydziestu dni** od jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium
Daniel Kołodziej**