



Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie

10 - 950 OLSZTYN, Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9

tel. 523-27-14, 523-27-17
fax. 527-08-86

W.K. 523-26-46
W.I.A.S 523-24-36

1300
28.07.16

RIO.I-0105-251/16

Olsztyn, dn. 27-07-2016 r.

p. D. Ambrosiewicz
01.08.2016



Powiat Kętrzyński

W załączeniu przesyłam uchwałę Nr 0102-308/16 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2016 roku w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXVI/233/2016 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 01 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Iwona Bendorf-Bundorf

Zał. 1

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Powiatu

UCHWAŁA Nr 0102-308/16
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 30 czerwca 2016 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXVI/233/2016 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 01 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 814)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXVI/233/2016 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 01 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Kętrzynie w dniu 01 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/233/2016 w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015r.

W dniu 17 czerwca 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 23 czerwca 2016 r. zawiadomiono Zarząd Powiatu w Kętrzynie i Przewodniczącego Rady Powiatu w Kętrzynie, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 30 czerwca 2016 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jednostki, której sprawa jest rozpatrywana.

W posiedzeniu Kolegium Izby uczestniczyli przedstawiciele Powiatu Kętrzyńskiego w osobach Starosty Powiatu Kętrzyńskiego i Skarbnika Powiatu Kętrzyńskiego.

W odniesieniu do sprawy Skarbnik Powiatu w Kętrzynie stwierdziła, że w 2015 r. zadania zaplanowane przez Powiat zostały zrealizowane przez Zarząd Powiatu. Z porównania wykonania budżetu 2014 i 2015 r. wynika, że wykonanie 2015 r. zamknęło się nadwyżką budżetu, podczas gdy wykonanie 2014 r. zamknęło się deficytem. Dochody z tytułu dzierżawy, odsetek i za trwałe zarząd zostały zrealizowane powyżej 100%, natomiast dochody z tytułu sprzedaży majątku zaplanowane w kwocie 1.097.300,00 zł wykonano w kwocie 56.040,00 zł, co stanowi ok. 5%.

Wyjaśniła też, że 30 grudnia 2015 r. dokonano sprzedaży dwóch nieruchomości na łączną kwotę 775.020,00 zł, jednakże wpływ środków z tego tytułu na rachunek Powiatu nastąpił dopiero w 2016 r. Zatem uwzględniając tę kwotę przyjąć należy, że wykonanie dochodów z majątku Powiatu w 2015 r. zrealizowano w wysokości 91% planu. Następnie dodała, że sytuacja Szpitala Powiatowego w Kętrzynie w 2015 r. poprawiła się, ponieważ 2014 r. Szpital zamknął stratą na poziomie ok. 1.570.000,00 zł, podczas gdy 2015 r. zamknął się stratą mniejszą, bo jedynie w wysokości ok. 190.000,00 zł.

Dalej Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że wydatek w wysokości 147.000,00 zł na opracowanie Planu Naprawczego dla Szpitala nie został zrealizowany w 2015 r. na dowód, czego w sprawozdaniu rocznym przedłożonym Radzie Powiatu w rozdziale 85111 w § 4300 na plan w wysokości 160.500,00 zł wykonanie stanowi kwotę 52.804,00 zł i dotyczy ogłoszeń w prasie związanych z konkursami na wolne stanowiska w Szpitalu Powiatowym w Kętrzynie i ZOZ Reszel, audytu Szpitala i opinii prawnych.

Zarzut wydatkowania przez Zarząd Powiatu kwoty 150.000,00 zł na opracowanie 3 wniosków na szkolnictwo zawodowe również nie jest prawdziwy, co wynika ze sprawozdania rocznego. Na plan w wysokości 239.861,00 zł wydatkowano kwotę 159.290,00 zł, z czego kwota 153.750,00 zł stanowiła wydatki inwestycyjne związane z przebudową i rozbudową basenu krytego w Kętrzynie, a pozostała kwota to wydatki bieżące. Stwierdziła, że Zarząd Powiatu nie wydatkował żadnych środków na opracowanie przedmiotowych wniosków w 2015 r.

Natomiast kwota 63.960,00 zł na przeprowadzenie audytu Starostwa i kwota 29.520,00 zł na przeprowadzenie audytu Szpitala zaplanowana została w budżecie Powiatu na 2015 r. i zrealizowana zgodnie z jego założeniem. Kwoty te wykazano w sprawozdaniu za I półrocze 2015 r. Były one analizowane przez Komisje stałe Rady Powiatu oraz przez radnych na sesji Rady Powiatu w dniu 23 września 2015 r. i nie było zarzutów w tym zakresie.

Starosta Powiatu w Kętrzynie stwierdził, że w jego ocenie nieudzielenie absolutorium wynika z chęci odwołania zarządu przy okazji absolutorium, a nie wynika z oceny wykonania budżetu za 2015 r. Z tego samego powodu Rada Powiatu w Kętrzynie nie podjęła uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania. Starosta Powiatu w Kętrzynie wyjaśnił również, że

komentarze w sprawie Szpitala Powiatowego dotyczyły przeszłości Szpitala. Podniósł również, że na sesji w sprawie absolutorium nie było żadnej dyskusji merytorycznej i nie zadawano też żadnych pytań dotyczących wykonania budżetu 2015 roku.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach absolutorium.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2016 r. stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu z tego tytułu. Art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu.

Zgodnie z art. 270 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym.

Art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdaniem finansowym, opinią z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268, opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2, informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, stanowiskiem komisji rewizyjnej.

Kolegium Izby badając zgodność z prawem uchwały Nr XXVI/233/2016 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 01 czerwca 2016 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r., zapoznało się z następującymi dokumentami:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r.,
- uchwałą Nr RIO.IV-0120-122/16 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez

Zarząd Powiatu Kętrzyńskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za rok 2015,

- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 12 maja 2016 r. w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Kętrzynie za 2015 rok,
- uchwałą Nr RIO.IV-0120-142/16 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Kętrzyńskiego w sprawie udzielenia absolutorium,
- pismem z dnia 03 czerwca 2016 r. Zarządu Powiatu w Kętrzynie i Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kętrzynie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie oceny zgodności z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nieudzielenia Zarządowi Powiatu w Kętrzynie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok, w wyniku odrzucenia uchwały o udzielenie absolutorium,
- protokołem Nr XXVI z Sesji Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 01 czerwca 2016 r. wraz z listą obecności radnych,
- pismem Zarządu Powiatu w Kętrzynie w sprawie wyjaśnień do zarzutów w sprawie wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r. ze strony Klubu Radnych PSL wraz z załącznikami.

Analiza wymienionych powyżej dokumentów pozwoliła Kolegium Izby na ustalenie, że:

- 1) zmiany w planie dochodów i wydatków budżetu Powiatu dokonane zostały na mocy uchwał Rady i Zarządu Powiatu zgodnie z kompetencjami,
- 2) uchwalony przez Radę Powiatu budżet, po uwzględnieniu zmian dokonanych w ciągu roku, przewidywał realizację dochodów w kwocie 62.007.272,40 zł. Wykonano je w kwocie 61.387.037,01 zł (99,00% planu),
- 3) dochody bieżące zaplanowano na kwotę 56.590.471,40 zł, a zrealizowane je w kwocie 57.367.738,41 zł (101,37 % planu),
- 4) dochody majątkowe zaplanowane na kwotę 5.416.801,00 zł, a zrealizowano je w kwocie 4.019.298,60 zł (74,20 % planu),
- 5) uchwalony przez Radę Powiatu plan wydatków budżetowych, po zmianach dokonanych w ciągu roku, przewidywał kwotę 65.033.823,40 zł. Wydatki zrealizowano w kwocie 58.698.042,95 zł (90,26 % planu),
- 6) wydatki bieżące zaplanowano na kwotę 56.512.299,40 zł, a zrealizowano je w kwocie 51.860.292,37 zł (91,77 % planu),

- 7) wydatki majątkowe zaplanowano na kwotę 8.521.524,00 zł, a zrealizowano je w kwocie 6.837.750,58 zł (80,24 % planu),
 - 8) zadania zlecone Powiatowi zrealizowano w 99,52 %,
 - 9) ze środków budżetu Powiatu w 2015 r. spłacono raty kapitałowe zaciągniętych kredytów i pożyczek w kwocie 2.355.594,43 zł (100 % planu),
 - 10) wydatkowano kwotę 37.604,25 zł z tytułu udzielonego poręczenia dla Szpitala Powiatowego w Kętrzynie,
 - 11) stan zadłużenia Powiatu na koniec roku z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniósł 13.377.618,90 zł oraz 356.818,64 zł z tytułu udzielonego poręczenia dla Szpitala Powiatowego w Kętrzynie,
 - 12) wykonanie budżetu zamknęło się nadwyżką budżetu w kwocie 2.688.994,06 zł, gdy planowany był deficyt w kwocie 3.026.551,00 zł.
- Zgodnie z przyjętym porządkiem posiedzenia XXVI Sesji Rady Powiatu w Kętrzynie zwołanej na dzień 01 czerwca 2016 r. w punkcie 8 przewidziano rozpatrzenie sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r. i podjęcie uchwały w sprawie ich zatwierdzenia oraz uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie za 2015 r., w tym:
- a) przedstawienie przez Zarząd Powiatu w Kętrzynie sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r. oraz informacji o stanie mienia Powiatu Kętrzyńskiego,
 - b) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r.,
 - c) odczytanie przez Przewodniczącą Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kętrzynie stanowiska tej komisji o sprawozdaniu finansowym wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r. oraz uchwały tejże komisji o wniosku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r.,
 - d) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kętrzynie w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r.,
 - e) dyskusja Radnych Powiatu Kętrzyńskiego dotycząca rozpatrzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r.,

- f) podjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 rok,
- g) podjęcie uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok.

Przystępując do realizacji wyżej wymienionego 8 punktu obrad, Starosta Kętrzyński oddał głos Skarbnikowi Powiatu Kętrzyńskiego, która w imieniu Zarządu Powiatu podsumowała wykonanie budżetu 2015 r. w oparciu o szczegółowo opracowane sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego. W końcowym etapie swojego wystąpienia Skarbnik podniosła, że zadłużenie Powiatu Kętrzyńskiego na koniec 2015 r. wynosi 13.377.618,90 zł z terminem spłaty do roku 2024, co stanowi 21,79 % wykonanych dochodów budżetu Powiatu za 2015 r.

Kończąc swoje wystąpienie Skarbnik Powiatu oceniła, iż „tak zrealizowany budżet, zamknięty nadwyżką w kwocie blisko 2.689 tys. zł, który posiada pozytywną opinię Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Kętrzynie oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej jest udanym rokiem i świadczy o dobrej pracy Zarządu Powiatu w Kętrzynie”.

Następnie obrady Sesji Rady Powiatu w Kętrzynie przebiegały zgodnie z ustalonym porządkiem przewidzianym w punkcie 8b, 8c i 8d.

W dalszej części obrad Sesji Rady Powiatu w Kętrzynie (pkt 8e), dotyczącej dyskusji radnych w sprawie rozpatrzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu jeden z radnych przedstawił stanowisko Klubu Radnych PSL. W swoim wystąpieniu stwierdził on, że „ważna jest ocena wykonania planu dochodów do budżetu Powiatu, które są zależne od organu wykonawczego, czyli Zarządu Powiatu w Kętrzynie. Są to dochody z gospodarowania mieniem powiatu i pozyskiwane środki zewnętrzne w ramach różnych projektów, gdzie zdaniem Klubu Radnych PSL ocena nie może być pozytywna, bowiem dochody z dyspozycji mieniem powiatu zrealizowano w 42 %, co jest złym wynikiem”. Radny przypomniał o dwóch priorytetach działań Rady Powiatu na początku kadencji: naprawa sytuacji Szpitala Powiatowego w Kętrzynie oraz naprawa dróg powiatowych. Podsumował również „fatalną” politykę kadrową Szpitala Powiatowego w związku z zatrudnieniem wielu dyrektorów, za co odpowiedzialny jest bezpośrednio Zarząd Powiatu w Kętrzynie. W imieniu Klubu Radnych PSL odniósł się również do planu naprawczego Szpitala Powiatowego, który ich zdaniem „kosztował powiat niepotrzebnego wydatku w kwocie 147 000 zł”. Oceniał również negatywnie sposób zarządzania drogami powiatowymi, czy też dofinansowanie do szkół związane z nowymi rozwiązaniami programowymi czy infrastrukturalnymi, które dotyczyły bieżącej działalności. Zarzucił łatwość wydawania pieniędzy na zlecenie zadań firmom

zewnątrznym np. audyt Starostwa (63.960,00 zł), czy audyt Szpitala (29.520,00 zł), czy opracowanie pism w sprawie pomocy mieszkańcom Gminy Korsze (25.000,00 zł), opracowanie 3 wniosków na szkolnictwo zawodowe (150.000,00 zł). W ocenie radnego przedstawione powyżej fakty zdaniem Klubu Radnych PSL nie pozwalają na pozytywną ocenę wykonania budżetu Powiatu za 2015 rok i związanych z tym zadań. Jednocześnie poinformował, że Klub Radnych PSL nie wprowadza dyscypliny głosowania.

Następnie głos zabrał Wicestarosta, twierdząc, że jego zdaniem większość przytoczonych powyżej argumentów jest nieprawdziwa. Kolejno wypowiadał się Starosta Powiatu Kętrzyńskiego, który stwierdził, że w 2015 r. w Szpitalu Kętrzyńskim zrealizowano więcej zadań inwestycyjnych niż w przeciągu ostatnich dwóch kadencji. Stwierdził również, że został wykonany audyt Starostwa i Szpitala Kętrzyńskiego, ponieważ było to wolą Radnych Powiatu. Odnosząc się do pomocy prawnej dla Mieszkańców Gminy Korsze w sprawie funkcjonowania zakładu ZAP Sznajder Batterien SA Radni Powiatu również wyrazili chęć udzielenia im pomocy.

W dalszej części obrad jeden z radnych stwierdził, że tocząca się dyskusja w sprawie absolutorium dotyczy wątków pobocznych oraz bieżącej działalności Zarządu Powiatu, które nie powinny być podstawą do udzielenia bądź nieudzielenia Zarządowi absolutorium. Następnie wyjaśnił Radnym, że absolutorium powinno dotyczyć *stricte* wykonania budżetu za poprzedni rok.

Po tej części obrad Przewodniczący Rady sformułował projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r., a następnie poddał ten projekt pod głosowanie. Wynikiem 8 głosów „za” i 11 „przeciw” uchwała Nr XXVI/233/2016 Rady Powiatu w Kętrzynie w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 r. nie została podjęta.

W dalszej kolejności Przewodniczący Rady poddał pod głosowanie projekt uchwały Nr XXVI/233/2016 Rady Powiatu w Kętrzynie w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu, która 8 głosami „za” i 11 „przeciw” została odrzucona.

Na podstawie protokołu Nr XXVI z Sesji Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 01 czerwca 2016 r. Kolegium Izby stwierdziło, że „Rada Powiatu w Kętrzynie w wyniku odrzucenia w głosowaniu jawnym uchwały o udzieleniu absolutorium dla Zarządu Powiatu w Kętrzynie za 2015 rok 11 głosami „przeciw” przy 8 głosach „za” (ustawowy skład Rady Powiatu w Kętrzynie – 19 radnych)” podjęła w § 1 przedmiotowej uchwały, iż „Nie udziela Zarządowi Powiatu w Kętrzynie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2015 r.”

„Za” podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu Kętrzyńskiego absolutorium głosowało (przy 19 obecnych) 8 radnych, 11 radnych było „przeciw”. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu, co przy ustawowym składzie Rady Powiatu w Kętrzynie wynoszącym 19 radnych, oznacza, że uchwała o udzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu w Kętrzynie nie została podjęta. W konsekwencji, przy uwzględnieniu przepisów art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w myśl których odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium, Rada Powiatu w Kętrzynie w dniu 01 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2015 rok.

Stanowisko takie potwierdza ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, zgodnie z którym poddanie pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu zawsze prowadzi do definitywnego rozstrzygnięcia głosowania (wyrok NSA w Rzeszowie z dnia 06 listopada 2003 r.; sygn. akt SA/Rz 978/03 (publ. *Finanse Komunalne* 2004/3/61), wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2007 r.; sygn. akt V SA/Wa 2258/07 (publ. *Wspólnota* 2008/8/28), wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2008 r. III SA/Wr 459/08).

Kolegium Izby stwierdziło, że przedmiotowa uchwała została podjęta z zachowaniem generalnych norm proceduralnych. Jednocześnie Kolegium Izby stwierdziło niedopełnienie materialno-prawnych przesłanek jej podjęcia. Badaniu nadzorczemu dokonywanemu przez Kolegium Izby podlega zarówno tryb, w jakim uchwała została podjęta, jak i przesłanki materialne jej uchwalenia (por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 października 2010 r. sygn. akt I SA/Gd 782/10).

W zakresie niedopełnienia przez Radę Powiatu materialnych przesłanek przy podejmowaniu uchwały o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r., Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

W wyniku dokonania szczegółowej analizy protokołu z XXVI Sesji Rady Powiatu w Kętrzynie stwierdzić należy, że dyskusja, która odbyła się na sesji Rady Powiatu w Kętrzynie w dniu 01 czerwca 2015 r. dotyczyła tylko fragmentarycznych elementów wykonania budżetu Powiatu. Na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu w Kętrzynie za 2015 r. ustalono, że dochody z majątku Powiatu stanowią 1,09 % dochodów ogółem, natomiast wydatki związane z audytem Starostwa Powiatowego i Szpitala Powiatowego w wysokości 93.480,00 zł

były zaplanowane przez Radę Powiatu w 2015 r. i zostały wykonane. Podobnie wydatki na pomoc prawną dla mieszkańców Gminy Korsze w wysokości 25.000,00 zł były zaplanowane w budżecie i zostały wykonane. Skoro sama Rada Powiatu uchwaliła te wydatki w budżecie 2015 r. to nie mogą one stanowić zarzutu dotyczącego wykonania budżetu 2015 r. Również kwestionowane 2 pozycje wydatków, a dotyczące planu naprawczego Szpitala Powiatowego w wysokości 147.000,00 zł oraz opracowanie 3 wniosków na szkolnictwo zawodowe w wysokości 150.000,00 zł nie były planowane w budżecie 2015 r., więc nie mogły być realizowane przez organ wykonawczy i tym samym nie mogą stanowić zarzutu dotyczącego wykonania budżetu 2015 roku.

Postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym i ściśle powiązaniem z wykonaniem budżetu, stąd instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną działalności zarządu powiatu w innym zakresie niż wykonanie budżetu. Oznacza to, że rada powiatu może nie udzielić absolutorium zarządowi powiatu jedynie z tytułu niewykonania budżetu. Absolutorium to jeden z ważniejszych środków kontroli rady powiatu nad działalnością zarządu powiatu. W orzecznictwie sądów ugruntowany jest pogląd, iż absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działalności organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych, niż z tytułu wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym.

Niepodjęta przez Radę Powiatu w Kętrzynie uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Kętrzyńskiego za 2015 rok dotyczy sytuacji, w której dochody budżetowe zostały zrealizowane w wysokości 99%, wydatki budżetowe w wysokości 90,26%, wydatki majątkowe w wysokości 80,24%, w tym inwestycje w wysokości 92%, a całościowo budżet zamknął się nadwyżką finansową w wysokości 2.688.994,06 zł, gdy planowany był deficyt budżetu w wysokości 3.026.551,00 zł. Powstałe odchylenia od założeń planowanych znajdują obiektywne uzasadnienie zawarte w sprawozdaniu Zarządu Powiatu Kętrzyńskiego.

W trakcie procedury poprzedzającej podjęcie uchwały przez Radę Powiatu w Kętrzynie, uchwałą Nr RIO.IV-0120-122/16 z dnia 21 kwietnia 2016 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wydał pozytywną opinię o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Kętrzynie sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Kętrzyńskiego pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2015 rok i sformułowała (jednogłośnie) wniosek o udzielenie Zarządowi Powiatu w Kętrzynie absolutorium z tego tytułu.

Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia Zarządowi Powiatu w Kętrzynie absolutorium za rok 2015 został pozytywnie zaopiniowany przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie uchwałą Nr RIO.IV.0120-142/16 z dnia 20 maja 2016 r.

Podczas dyskusji poświęconej absolutorium w trakcie sesji w dniu 01 czerwca 2016 r. radny przedstawiając stanowisko Klubu Radnych PSL nie próbował dokonać całościowej oceny wykonania budżetu za 2015 r. Jak wynika z treści protokołu pkt 8 lit e), podczas dyskusji dotyczącej rozpatrywania sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, sformułowano tylko jeden zarzut odnoszący się *stricto* do wykonania budżetu 2015 r., dotyczący zrealizowania dochodów majątkowych z tytułu sprzedaży mienia powiatu na poziomie 42%. Z pisma Nr WBF.1610.86.2016 z dnia 29 czerwca 2016 r. Zarządu Powiatu w Kętrzynie w danej sprawie wynika, co następuje: „dochody z tytułu sprzedaży na plan 1.097.300 zł wykonanie 56.040,04 zł, tj. 5,11% jednakże w dniu 30 grudnia 2015 r. dokonano sprzedaży dwóch nieruchomości za łączną kwotę 775.020 zł, na które fizyczny wpływ środków ze sprzedaży na rachunek Powiatu nastąpił w roku 2016. Zatem przyjmując tę kwotę wykonanie w 2015 r. stanowi kwotę 1.442.589 zł, tj. 91%”.

Kolegium Izby podnosi, iż „niewykonanie zadań budżetowych w zakresie planowanych dochodów spowodowane może być czynnikami zewnętrznymi, na które organ wykonawczy gminy nie ma większego wpływu: nieprecyzyjnym i wadliwym określeniem wysokości i rodzajów dochodów w uchwalonym przez radę budżecie” (wyrok WSA w Kielcach I SA/Ke 554/13 z dnia 30-10-2013 r. oraz wyrok NSA II GSK 231/14 z dnia 12-03-2015 r.).

W trakcie dyskusji nie wykazano więc, aby budżet nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części, nie dokonano kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu, nie podejmowano przy tym próby dokonania oceny przyczyn, które miały wpływ na takie a nie inne wykonanie budżetu. W żadnym miejscu debaty nie odniesiono się np. do poziomu wykonanych dochodów, wydatków czy poziomu zadłużenia. W ocenie Kolegium Izby, Rada Powiatu nie dokonała zatem oceny działalności organu wykonawczego w sferze wykonania budżetu, mającej na celu ustalenie, czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacji wydatków był zgodny z uchwalonym budżetem, jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do ich realizacji, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym i uzyskanym oraz czy winę za powstałe rozbieżności można przypisać organowi wykonującemu budżet.

Dokonując oceny wykonania budżetu rada powinna czynić to w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania budżetu, nie zaś koncentrować się na wybranych fragmentarycznych jego elementach (np. dochody z majątku powiatu), czy też kwestiach, wręcz

z nim nie związanych a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego np. sposób zarządzania powiatem, oceną wykonywania funkcji nadzoru nad SPZOZ, sposób zarządzania drogami powiatowymi, sprawy związane z ochroną środowiska, realizacja obietnic składanych mieszkańcom (vide: wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 231/14, publ. CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08, LEX nr 514991; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, publ. CBOSA).

Podkreślenia wymaga fakt, co zresztą potwierdza ustalona linia orzecznictwa sądów administracyjnych, że instytucja absolutorium ma ograniczony przedmiotowo zakres. Dotyczy ona bowiem merytorycznej i zobiektywizowanej oceny wykonania jedynie budżetu, a nie może być efektem niezadowolenia rady z całości kształtu działania organu wykonawczego przy zastosowaniu przesłanek natury personalnej.

Kolegium Izby w pełni podziela zarówno stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego w Krakowie, zajęte w wyroku z dnia 26 października 2000 r. (sygn. akt II SA/Kr 1696/2000), w którym Sąd ten wskazał, iż kolegium regionalnej izby obrachunkowej, poddając badaniu nadzorcemu uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium, winno wyjaśnić, czy uchwała w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego została podjęta na podstawie oceny wykonania strony dochodowej i wydatkowej budżetu oraz wszystkie przyczyny powodujące różnice pomiędzy budżetem uchwalonym a wykonanym według stanu wynikającego ze sprawozdania, jak również stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu, wyrażone w wyroku z dnia 02 października 2002 r. (sygn. akt SA/Wr 2250/2002, niepubl.), w którym Sąd podkreślił, iż w przypadku gdy przedmiotem obrad organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu – decyzja w kwestii udzielenia lub nieudzielenia absolutorium musi być skutkiem oceny wykonania budżetu. W sytuacji, w której wykonanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie zostało zakwestionowane przez organ stanowiący – nie istnieją podstawy prawne do podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

W czasie debaty absolutoryjnej radni nie podjęli dyskusji i nie wykazali, aby budżet Powiatu w Kętrzynie za 2015 r. nie został zrealizowany w całości lub w znacznej części. Nie dokonali też kompleksowej oceny zgodności budżetu uchwalonego i wykonanego w jego zadaniowym ujęciu, które ma swoje odzwierciedlenie w kwotach w uchwalonym budżecie. W dyskusji, która odbyła się na Sesji Rady Powiatu w Kętrzynie w dniu 01 czerwca 2016 r., głos w imieniu Klubu Radnych PSL zabrał tylko jeden radny skupiając się na marginalnych

dochodach Powiatu, wydatkach, które Rada Powiatu sama zaplanowała w budżecie 2015 r., czy też wydatkach, które nie dotyczyły budżetu 2015 r. Nie podejmowano przy tym próby dokonania oceny przyczyn, które miałyby wpływ na takie a nie inne wykonanie budżetu.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 listopada 2007 r. (sygn. akt V SA/Wa 2258/07) Sąd podkreśla, iż jeśli organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium zarządowi, nie wykaże i nie uzasadni, iż - w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy (w tym przypadku powiatu) nakreślonych w uchwale budżetowej - doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i z to z winy organu wykonawczego, nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 marca 2015 r. (sygn. akt II GSK 231/14) orzekł jednoznacznie, iż „Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniem prawidłowości wykonania budżetu gminy”.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdziło, że podjęta przez Radę Powiatu w Kętrzynie uchwała o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu w Kętrzynie z tytułu wykonania budżetu za 2015 r. nie opierała się na merytorycznych i uzasadnionych przesłankach, co istotnie narusza art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym.

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

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Iwona Gendorf-Bundorf