

Uchwała nr 38/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 2 lipca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Strzeńskiego nr XVI/101/25
z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie
z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za rok 2024

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 i 1907), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Strzeńskiego nr XVI/101/25 z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za rok 2024 — z powodu istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 i 1907).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Strzeńskiego nr XVI/101/25 z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za rok 2024 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 czerwca 2025 roku.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 i 1907), zwanej dalej „u.s.p.”, oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

Z treści § 1 uchwały wynika, że Rada Powiatu Strzeńskiego po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok,
- 2) sprawozdaniem finansowym Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok,
- 3) informacją o stanie mienia Powiatu Strzeńskiego,
- 4) uchwałą nr XIII/50/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Strzelinie sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok,
- 5) wnioskiem Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu w Strzelinie z wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok,
- 6) opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wniosku Komisji Rewizyjnej

nie udzieliła Zarządowi Powiatu w Strzelinie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za rok 2024.

Jak wynika z porządku obrad i zapisu audiowizualnego sesji, Przewodniczący Rady Powiatu Strzeńskiego poddał pod głosowanie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. W obecności 17 radnych, za przyjęciem uchwały głosowało 9 radnych, 8 było przeciw. Oznacza to, że Rada Powiatu Strzeńskiego bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady nie udzieliła Zarządowi Powiatu absolutorium.

Badana uchwała została podjęta z zachowaniem wymogów określonych w art. 30 ust. 1a u.s.p. Jak wynika z raportu z głosowań, uchwała zapadła w obecności 17 radnych. Za nieudzieleniem absolutorium oddano 9 głosów, przeciw było 8 radnych. Ustawowy skład Rady wynosi 17 radnych.

Oceniając zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Strzeńskiego, Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/50/2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Strzelinie o sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok (opinia pozytywna),
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzeńskiego z dnia 20 maja 2025 r. o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/57/2025 z dnia 2 czerwca 2025 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzeńskiego z dnia 20 maja 2025 r. o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie za 2024 rok (opinia negatywna),
- porządkiem obrad XVI sesji Rady Powiatu Strzeńskiego zwołanej na dzień 3 czerwca 2025 r., nagraniem tej części obrad, która dotyczyła absolutorium (nagranie dostępne pod adresem https://esesja.tv/transmisje_z_obrad/1312/starostwo-powiatowe-w-strzelinie.htm),
- raportem z imiennego głosowania w sprawie przyjęcia uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2024 rok oraz w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za rok 2024.

W porządku obrad sesji absolutorijnej zaplanowano m.in. następujące punkty:

„6. Projekt uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok 2024:

- a) rozpatrzenie sprawozdania finansowego za rok 2024,
- b) rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2024 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok,
- c) pytania,
- d) dyskusja,
- e) głosowanie nad projektem uchwały.

7. Projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za rok 2024:

- a) zapoznanie się ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzeńskiego w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Strzelinie,
- b) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- c) zapoznanie się z opiniami komisji stałych Rady Powiatu Strzeńskiego w sprawie wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego,
- d) pytania,
- e) dyskusja,
- f) głosowanie nad projektem uchwały”.

Z nagrania sesji absolutorijnej dostępnej na stronie internetowej Powiatu wynika, że:

W ramach punktu 6 porządku obrad sesji, dotyczącego rozpatrzenia sprawozdania finansowego za rok 2024 i rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2024 rok, Skarbnik Powiatu zaprezentował dane dotyczące sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu wraz z informacją o stanie mienia, a następnie odczytał opinię Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/50/2025 z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Strzelinie o sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Powiatu Strzeńskiego za 2024 rok (opinia pozytywna).

Następnie poszczególne komisje stałe Rady Powiatu przedstawiły opinie pozytywne w sprawie sprawozdania finansowego oraz wykonania budżetu powiatu wraz z informacją o stanie mienia.

Do dyskusji w tej części debaty nie zgłosił się żaden radny, zatem Przewodniczący Rady przystąpił do głosowania nad uchwałą w sprawie zatwierdzenia sprawozdania. Ogłosił następnie wynik głosowania — 8 za, 8 przeciw — i stwierdził, że uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu za rok 2024 nie została przyjęta.

W kolejnym punkcie sesji, dotyczącym uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu (pkt 7), Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił (odczytał) opinię Komisji w sprawie wykonania budżetu Powiatu Strzeleńskiego za rok 2024 wraz z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium. W przedmiotowej opinii Komisja Rewizyjna stwierdziła m.in., że „realizacja budżetu Powiatu Strzeleńskiego w 2024 r. pod względem merytorycznym i rachunkowym przebiegła w sposób prawidłowy i komisja nie zgłasza w tym zakresie uwag”.

Następnie Przewodniczący Rady Powiatu Strzeleńskiego odczytał uchwałę Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr XIII/57/2025 z dnia 2 czerwca 2025 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzeleńskiego z dnia 20 maja 2025 r. o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Strzelinie za 2024 rok. Skład Orzekający negatywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej stwierdzając, że jako podstawę sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium Komisja Rewizyjna wskazała niepodjęcie przez Zarząd Powiatu w 2024 r. „należytych starań, aby mając na uwadze informacje o niewłaściwej realizacji inwestycji »Przebudowa drogi powiatowej nr 3046D wraz z łącznikiem nr 3092D w Przewornie«, w czasie której działano na szkodę Powiatu, odzyskać utracone korzyści, doprowadzić do wykonania umowy. Zarząd nie zadbał przede wszystkim o naliczenie kar wynikających z umowy, co zwiększyłoby dochody powiatu”. Skład Orzekający zaznaczył, że Komisja Rewizyjna zwróciła uwagę, że „dokonując wyboru zadań do realizacji Zarząd Powiatu wielokrotnie stawiał radnych powiatowych »pod ścianą«, proponując Radzie Powiatu zadania bez odpowiedniej analizy i opiniowania komisji, stawiając potrzebę i celowość ich realizacji pod dużym znakiem zapytania” i że konkludując stwierdziła, że „budżet Powiatu w 2024 r. został wykonany zgodnie z uchwałą budżetową po zmianach. Jednak gospodarowanie budżetem było prowadzone w sposób niewłaściwy, bez zachowania zasad rzetelności, celowości i gospodarności”.

Skład Orzekający stwierdził, że przedstawione w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzeleńskiego zarzuty nie spełniają ustawowych wymagań prawidłowo dokonanej oceny wykonania budżetu. Skład Orzekający zaznaczył, że:

- Komisja przedstawiła wykonanie budżetu za 2024 rok, lecz nie przedstawiła w tym zakresie zarzutów,
- uwagi poczynione przez Komisję o braku należytej staranności przy realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3046D wraz z łącznikiem nr 3092D w Przewornie”, dotyczą zadania ujętego w budżecie 2022 r., zatem nie pozostają w związku z wykonywaniem budżetu roku 2024,
- Komisja Rewizyjna nie wyjaśniła, na czym miałyby polegać prowadzenie gospodarowania budżetem „w sposób niewłaściwy, bez zachowania zasad rzetelności, celowości i gospodarności”.

Z nagrania obrad wynika, że w trakcie debaty nie przedstawiono żadnych dodatkowych argumentów za nieudzieleniem absolutorium. Dyskusja dotyczyła niewłaściwej realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3046D wraz z łącznikiem nr 3092D w Przewornie”. Jak wynika z wypowiedzi Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, sprawę potraktowano szerzej, bo wzięto pod uwagę ewentualną konieczność wykonania zastępczego, co winno wywołać zmiany w trakcie realizacji budżetu za rok 2024, obejmujące również ujęcie w budżecie kar umownych czy wyegzekwowanie kary z tytułu niewłaściwego wykonania umowy dotyczącej nadzoru. W ocenie Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej nie zostały podjęte skuteczne działania, bowiem jedynie wysłano pisma do wykonawcy we wrześniu 2024 roku.

Odnosząc się do tych zarzutów, Starosta zwrócił uwagę na brak podstaw wprowadzenia kary umownej do budżetu Powiatu, co potwierdził Skarbnik wyjaśniając konieczność wprowadzenia po stronie dochodowej budżetu realistycznych dochodów wskazując, że taką podstawę stanowiłby wyrok sądu, w którym jasno i wyraźnie określono by wysokość tych dochodów. W tej sprawie w dalszej części debaty Radca Prawny wyjaśnił kwestie dotyczące naliczania kar umownych i planowania w budżecie dochodów z tego tytułu.

Kolegium Izby zauważa, że — tak jak wskazano w opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wniosku Komisji Rewizyjnej — najistotniejszą kwestią w rozpatrywanej sprawie jest spełnienie przy podejmowaniu badanej uchwały wymagań wynikających z art. 12 pkt 6 u.s.p. Z powołanej regulacji wynika, że rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości

organu stanowiącego. W świetle tej regulacji jedyną i faktyczną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu powiatu w danym roku budżetowym. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej negatywnej oceny realizacji budżetu powiatu przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami. Wymóg ten nie został spełniony przy podejmowaniu badanej uchwały.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej zostały sformułowane w bogatym i ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych. Przywołane poniżej tezy orzecznictwa, dotyczące przeprowadzania przez organy gminy procedury absolutoryjnej, pozostają aktualne w stosunku do procedury absolutoryjnej prowadzonej przez organy powiatu. W orzecznictwie wskazuje się m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt — jako 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 gminy 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 rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.p. i art. 271 ustawy o finansach publicznych. Żadne inne aspekty działalności wójta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt 721/19, z dnia 3 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, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 ocenie Kolegium Izby 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. Z przeprowadzonej dyskusji wynika, że na decyzję o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi decydujący wpływ miały zarzuty, które nie były bezpośrednio związane z oceną wykonania budżetu za 2024 rok, bowiem w jej trakcie nie padły argumenty odnoszące się de facto do realizacji budżetu za 2024 rok, dotyczyły zaś niedostatecznych działań Zarządu związanych z nieprawidłową realizacją w 2022 r. inwestycji pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 3046D wraz z łącznikiem nr 3092D w Przewornie” i związanych z tym zaniechań zmian budżetu uwzględniających dochody z tytułu kar umownych oraz zaplanowania wydatków na wykonanie zastępcze zadania.

W odniesieniu do podnoszonych zarzutów ponownego podkreślenia wymaga, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a zatem wyłącznie realizacji wartości zaplanowanych w budżecie danego (ocenianego) roku. Dokonywane w ramach absolutorium oceny nie mogą dotyczyć nieujętych potencjalnych dochodów czy kierunków wydatkowania środków. W trakcie debaty nie wykazano, że w wyniku zaniechania dokonania zmian w budżecie doszło do niewykonania istotnych dla społeczności zadań z winy Zarządu Powiatu.

Zakres oceny absolutoryjnej wyznacza sama definicja budżetu i jego znaczenie zawarte w art. 211 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych. 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 dochodów czy zadań.

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 bezspornie stwierdzonych faktach w stosunku do konkretnych zapisów (danych pozycji) w uchwale budżetowej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 grudnia 2016 r. sygn. akt III SA/Wr 1132/16). Wymagań powyższych nie spełnia ogólnie sformułowany w opinii Komisji Rewizyjnej oraz powtórzony w trakcie dyskusji absolutoryjnej ogólny zarzut odnoszący się do gospodarowania budżetem bez zachowania zasad rzetelności, celowości i gospodarności.

Reasumując, w ocenie Kolegium Izby podjęcie przedmiotowej uchwały nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego w roku 2024, która uzasadniałaby nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu z tego tytułu. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż wykonanie budżetu stanowi istotne naruszenie art. 12 pkt 6 u.s.p.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Strzelińskiego 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