

Uchwała nr 35/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 lipca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Strzelińskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok podjętej na sesji nr XXXVI w dniu 24 czerwca 2026 r.

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 i z 2026 r. poz. 252), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Strzelińskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok podjętej na sesji nr XXXVI w dniu 24 czerwca 2026 r. — z powodu istotnego naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 i z 2026 r. poz. 252).

Uzasadnienie

W dniu 6 lipca 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wpłynął wyciąg z protokołu nr XXXVI/26 z obrad XXXVI sesji Rady Powiatu Strzelińskiego, która odbyła się 24 czerwca 2026 roku.

Zgodnie z art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1684 i z 2026 r. poz. 252), zwanej dalej „u.s.p.”, uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu. Z kolei art. 13 ust. 2 u.s.p. wskazuje, że odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Z przekazanego do Izby wyciągu z protokołu oraz z udostępnionego na stronie internetowej zapisu audiowizualnego sesji wynika, że projekt badanej uchwały zakładał udzielenie Zarządowi Powiatu Strzelińskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok. W głosowaniu wzięło udział 15 radnych (przy 17-osobowym składzie Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 7 radnych, przeciw było 8 radnych. Za przyjęciem uchwały nie zagłosowała zatem bezwzględna większość ustawowego składu Rady. Taki wynik głosowania, w świetle art. 13 ust. 2 u.s.p., oznacza, że Rada Powiatu Strzelińskiego podjęła uchwałę o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym prezentowany jest pogląd, że „Dokument odzwierciedlający treść uchwały, podpisany przez przedstawiciela organu jest de facto odpisem uchwały. Jego znaczenie prawne należałoby zakwalifikować jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia uchwały (przegłosowania jej) przez członków organu” (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2008 r. sygn. akt IV SA/Wa166/08).

Pomimo że wynik głosowania nie znalazł materialno-formalnego potwierdzenia w dokumencie „uchwała Rady Powiatu Strzelińskiego”, to brak takiego dokumentu nie może jednak pozbawiać organu nadzoru możliwości wykonania przypisanych mu prawem funkcji nadzorczych. W związku z powyższym, Kolegium Izby zbadało zgodność z prawem uchwały Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie nieudzielenia Zarządowi Powiatu Strzelińskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok — będącej efektem przeprowadzonego głosowania na sesji, która odbyła się 24 czerwca 2026 roku.

W procesie badania uchwały o nieudzieleniu absolutorium (badanie nadzorcze) w rozumieniu art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych badaniu podlega tryb, w jakim uchwała w sprawie absolutorium została podjęta (przesłanki formalne), a także przesłanki materialne stanowiące podstawę jej podjęcia.

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

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/44/2026 z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Strzelińskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 r. (opinia pozytywna),

- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzełińskiego o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Strzełińskiego z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok,
- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/63/2026 z dnia 15 czerwca 2026 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzełińskiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok (opinia pozytywna),
- materiałami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, tj. nagraniem z XXXVI sesji Rady Powiatu Strzełińskiego z dnia 24 czerwca 2026 r., porządkiem obrad XXXVI sesji Rady Powiatu Strzełińskiego,
- raportem z imiennego głosowania w sprawie przyjęcia uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2025 rok oraz w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2025 rok,
- pismem Przewodniczącego Rady Powiatu Strzełińskiego (znak BR.0004.32.2026.GG z dnia 29 czerwca 2026 r.) informującym o niepodjęciu uchwał w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok oraz w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzełińskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok, gdyż nie uzyskały wymaganej większości głosów.

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

„6. Projekt uchwały Rady Powiatu Strzełińskiego w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2025 rok:

- a) rozpatrzenie sprawozdania finansowego za rok 2025,
- b) rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok,
- c) pytania,
- d) dyskusja,
- e) Projekt uchwały Rady Powiatu Strzełińskiego w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2025 rok.

7. Projekt uchwały Rady Powiatu Strzełińskiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzełińskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok:

- a) przedstawienie przez Komisję Rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Strzełińskiego,
- b) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczącej wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- c) zapoznanie się z opiniami komisji stałych Rady Powiatu Strzełińskiego w sprawie wykonania budżetu Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego,
- d) pytania,
- e) dyskusja,
- f) Projekt uchwały Rady Powiatu Strzełińskiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzełińskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok”.

Z nagrania sesji wynika, że w ramach pkt 6 porządku obrad, dotyczącego sprawozdania finansowego za 2025 rok i rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2025 rok, Skarbnik powiatu zaprezentował dane dotyczące sprawozdania finansowego oraz sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu za 2025 rok. Następnie odczytał opinię pozytywną Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/44/2026 z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Strzełińskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Strzełińskiego za 2025 rok. W tej części sesji wywiązała się dyskusja, w której radni zadawali pytania i przedstawiali zarzuty pod adresem Zarządu Powiatu, dotyczące następujących kwestii:

1. Realizacja zadania pn. „Odbudowa mostu w miejscowości Biały Kościół” — Skarbnik powiatu poinformował m.in., że zadanie wprowadzono do budżetu w trakcie 2025 r. (na zadanie w 2025 r. zaplanowano kwotę 150.000 zł, wykonano 107.900 zł — opracowano dokumentację), dotacja z funduszu

powodziowego na ww. zadanie została przekazana 31 grudnia 2025 r. i nie było możliwości wydatkowania dotacji w 2025 r., a sama umowa z Wojewodą Dolnośląskim została zawarta 31 grudnia 2025 roku. W lutym i marcu 2026 r. do starostwa wpłynęły pisma Wojewody Dolnośląskiego wskazujące na konieczność zwrotu dotacji, w związku z którymi powiat skierował pismo do Wojewody Dolnośląskiego przedstawiające kiedy nastąpiło przyjęcie dotacji, jak było realizowane zadanie (harmonogram) i jak były wydatkowane środki. Aktualnie nie została wydana decyzja w tej sprawie.

2. Przekazanie Komisji Rewizyjnej przez Zarząd Powiatu opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/44/2026 z dnia 27 kwietnia 2026 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Strzelińskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok dopiero w dniu posiedzenia Komisji Rewizyjnej — Starosta powiatu wskazał, że nie było to jej intencją, sądziła, że treść opinii jest znana członkom Komisji Rewizyjnej, którzy nie zwracali się o udostępnienie im przedmiotowej opinii.
3. Przekroczenie planu wydatków w rozdziale 80120 „Licea ogólnokształcące”, § 4300 „Zakup usług pozostałych” w kwocie 1.565,72 zł — Skarbnik powiatu wskazał, że księgowa szkoły po sporządzeniu sprawozdania, przygotowując dane do sprawozdania finansowego, zorientowała się, że błędnie zaksięgowała operację gospodarczą, po czym skorygowała pomyłkę w księgowaniu.
4. Wystąpienie na koniec 2025 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 27.895 zł — Skarbnik powiatu wyjaśnił, że zobowiązania wymagalne stanowiły zabezpieczenie należytego wykonania umowy związanej z realizacją zadania pn. „Remont dachu Zespołu Szkół Ogólnokształcących przy ul. Jana Pawła II 23 w Strzelinie”, których zwrot został zatrzymany przez powiat ze względu na szkodę. Podczas kontroli przeprowadzonej przez RIO ustalono, że zabezpieczenie wg stanu na 31 grudnia 2025 r. stanowi zobowiązanie wymagalne i należy je zwrócić kontrahentowi.
5. Gospodarność i celowość audytu przeprowadzonego w jednostkach oświatowych zleconego przez powiat, który odebrał audyt i zapłacił za usługę wykonaną przez audytora nie weryfikując rzetelności wykonania audytu — Starosta poinformował, że po przekazaniu wyników audytu jednostkom oświatowym, Dyrektorzy zwrócili uwagę na nieścisłości w przeprowadzonym audycie w zakresie przedstawionych danych, aktualnie audytor po rozmowach zobowiązał się do wprowadzenia poprawek i uzupełnienia dokumentów przeprowadzonego audytu (na zadanie zaplanowano i wydatkowano kwotę 21.500 zł). Podczas dyskusji poddano również w wątpliwość czy tego typu audyty wnoszą coś pożytecznego do funkcjonowania powiatu i jednostek podległych.
6. Rzetelność odpowiedzi udzielonej przez Starostę co do wysokości kosztów udziału Starosty w forum ekonomicznym — Starosta powiatu poinformował, że jeśli są jakieś wątpliwości w tej kwestii to do wglądu są wszystkie dokumenty związane z tymi wydatkami.

Po dyskusji Przewodniczący Rady zarządził głosowanie nad projektem uchwały Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2025 rok. W wyniku głosowania za przyjęciem uchwały głosowało 7 radnych, 8 radnych było przeciw, nieobecnych było 2 radnych. Przewodniczący Rady stwierdził, że uchwała nie uzyskała większości.

W kolejnym punkcie porządku obrad (7), dotyczącym projektu uchwały Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzelińskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odczytał wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu Strzelińskiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok, złożony w oparciu o pozytywną opinię Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej odczytał również opinię pozytywną Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu (nr III/63/2026 z dnia 15 czerwca 2026 r.) w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Strzelińskiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok.

W ramach pkt 7 porządku obrad Przewodniczący stałych komisji Rady Powiatu Strzelińskiego (Komisji Infrastruktury Technicznej i Obszarów Wiejskich, Komisji Edukacji i Ochrony Zdrowia, Komisji Rewizyjnej) przedstawili pozytywne opinie komisji o wykonaniu budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok. W opinii o wykonaniu budżetu powiatu za 2025 rok Komisja Rewizyjna stwierdziła m.in., że „realizacja budżetu Powiatu Strzelińskiego w 2025 r. pod względem merytorycznym i rachunkowym przebiegała w sposób prawidłowy i komisja nie zgłasza w tym zakresie żadnych uwag”. Z kolei Przewodniczący Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Promocji przedstawił wyniki głosowania komisji dotyczące opinii o wykonaniu budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok (6 osób było za pozytywną opinią, 6 osób było przeciw, 2 osoby

wstrzymały się od głosu i 3 osoby były nieobecne). W tej części sesji wywiązała się dyskusja, w której radni i Zarząd Powiatu ponownie odnieśli się do niektórych kwestii poruszonych wcześniej w pkt 6 porządku obrad. Nie przedstawiono dodatkowych argumentów poza wyżej wymienionymi.

Następnie przystąpiono do głosowania w sprawie absolutorium. W głosowaniu wzięło udział 15 radnych, za udzieleniem absolutorium głosowało 7 radnych, 8 było przeciw, 2 radnych było nieobecnych. Przewodniczący Rady stwierdził, że „przyjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium nie uzyskało wymaganej większości”.

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutorijnej, 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 absolutorijnej. 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 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, 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 Izby w ramach pkt 6 i 7 porządku obrad nie dokonano oceny wykonania budżetu za 2025 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok. Było to niezgodne z art. 12 pkt 6 u.s.p., który stanowi, że 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. Zarzuty wyrażone w trakcie dyskusji obejmowały tylko niektóre aspekty dotyczące budżetu w 2025 r. (nie uzasadniały one jednak nieudzielenia absolutorium) lub nie były związane z wykonaniem budżetu. Nie wniesiono żadnych uwag do stopnia realizacji dochodów i wydatków budżetu, jak również nie wykazano innych nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu, które mogłyby stanowić podstawę nieudzielenia absolutorium. Zauważyć należy, że w 2025 r. dochody zrealizowano w wysokości 110.705.093,11 zł (99,98% planu), w tym dochody majątkowe w kwocie 10.484.588,32 zł (97,54% planu), wydatki budżetowe wykonano natomiast w kwocie 111.414.028,70 zł (96,38% planu), w tym wydatki majątkowe w kwocie 14.709.853,27 zł (98,00% planu). Budżet Powiatu Strzelińskiego zamknął się deficytem w kwocie 708.935,59 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 4.872.590,60 zł.

Organ stanowiący, dokonując oceny absolutorijnej, powinien odnieść się do budżetu jako całości. W trakcie sesji podniesiono natomiast argumenty, które jedynie w niewielkim zakresie odnosiły się do wykonania budżetu — skoncentrowano się na kilku wydatkach, których łączna wartość stanowiła 0,12% poniesionych w 2025 r. wydatków ogółem, tj. zadaniu pn. „Odbudowa mostu w miejscowości Biały Kościół”, na które wydatkowano 107.900,00 zł, usłudze audytu, na którą wydatkowano 21.500,00 zł, oraz przekroczeniu planu wydatków w jednostce oświatowej o kwotę 1.565,72 zł.

Pozostałe kwestie podniesione podczas dyskusji, tj.: wystąpienie na koniec 2025 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 27.895,00 zł (z tytułu wniesionego przez wykonawcę zabezpieczenia należytego

wykonania umowy), przekazanie Komisji Rewizyjnej przez Zarząd Powiatu opinii RIO we Wrocławiu o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok dopiero w dniu posiedzenia Komisji, czy rzetelność odpowiedzi udzielonej radnemu przez Starostę w zakresie wysokości wydatków związanych z udziałem Starosty w forum ekonomicznym — nie mogą zostać zakwalifikowane jako związane z wykonaniem budżetu za 2025 rok.

Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być jednoznaczna, negatywna ocena realizacji budżetu przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami. Wymóg ten nie został spełniony.

Reasumując, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uznało, że podjęcie na XXXVI sesji Rady Powiatu Strzelińskiego w dniu 24 czerwca 2026 r. uchwały o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu Strzelińskiego absolutorium nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Powiatu Strzelińskiego za 2025 rok, która uzasadniałaby nieudzielenie absolutorium 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

Joanna Radzēja