

Uchwała nr 36/2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 lipca 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w Oławie nr XXVI/146/2026
z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2025 rok

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 w Oławie nr XXVI/146/2026 z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2025 rok — 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

Uchwała Rady Powiatu w Oławie nr XXVI/146/2026 z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2025 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 lipca 2026 roku.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano 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), zwanej dalej „u.s.p.”, oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

Z treści uchwały wynika, że Rada Powiatu w Oławie, po zapoznaniu się z następującymi dokumentami:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2025 rok,
- 2) sprawozdaniem finansowym za 2025 rok,
- 3) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu,
- 4) informacją o stanie mienia Powiatu Oławskiego,
- 5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej,

nie udzieliła Zarządowi Powiatu w Oławie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2025 rok.

Zgodnie z art. 30 ust. 1a 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. Jak wynika z porządku obrad i zapisu audiowizualnego sesji, projekt badanej uchwały zakładał udzielenie Zarządowi Powiatu w Oławie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok. W głosowaniu wzięło udział 13 radnych (przy 19-osobowym składzie Rady), za przyjęciem uchwały głosowało 8 radnych, 5 radnych wstrzymało się od głosu. Za przyjęciem uchwały nie zagłosowała zatem bezwzględna większość ustawowego składu Rady. Taki wynik głosowania, w świetle art. 13 ust. 2 u.s.p., oznacza przyjęcie uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

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 w Oławie, Kolegium Izby zapoznało się z następującymi dokumentami:

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/40/2026 z dnia 22 kwietnia 2026 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Zarząd Powiatu w Oławie sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2025 r. (opinia pozytywna),
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Oławie o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Oławie z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok,

- uchwałą Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr III/56/2026 z dnia 22 maja 2026 r. w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Oławie w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu w Oławie za 2025 rok (opinia pozytywna),
- materiałami zamieszczonymi w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa, tj. nagraniem z XXVI sesji Rady Powiatu w Oławie z dnia 24 czerwca 2026 r., porządkiem obrad XXVI sesji Rady Powiatu w Oławie,
- raportem z imiennego głosowania w sprawie przyjęcia uchwał w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu powiatu za 2025 rok oraz w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2025 rok.

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

„V. Wykonanie budżetu Powiatu Oławskiego za 2025 rok:

- 1) sprawozdanie Starosty Oławskiego z wykonania budżetu za rok 2025,
- 2) sprawozdanie finansowe za rok 2025, przedstawione przez Starostę Oławskiego,
- 3) informacja Starosty Oławskiego o stanie mienia Powiatu Oławskiego oraz sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Oławie za rok 2025,
- 4) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu,
- 5) odczytanie opinii Komisji Rewizyjnej w sprawie wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2025 rok oraz treści wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- 6) odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- 7) opinie stałych komisji Rady Powiatu w sprawie wykonania budżetu,
- 8) dyskusja,
- 9) podjęcie uchwał w sprawie:
 - a) rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu powiatu za 2025 rok,
 - b) absolutorium dla Zarządu Powiatu w Oławie za 2025 rok”.

Z nagrania sesji wynika, że w ramach części V pkt 7 porządku obrad Przewodniczący stałych komisji Rady Powiatu w Oławie (tj. Komisji Finansów, Promocji, Rozwoju Gospodarczego i Porządku Publicznego, Komisji Oświaty, Kultury, Zdrowia i Pomocy Społecznej, Komisji Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska) przedstawili opinie dotyczące projektu uchwały o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu — wszystkie były pozytywne. W ramach części V pkt 8 i 9 porządku obrad, pomimo wezwania Przewodniczącego Rady Powiatu w Oławie do rozpoczęcia dyskusji w sprawie wykonania budżetu za 2025 rok oraz w sprawie uwag do projektów uchwał, nikt nie zabrał głosu. Radni nie zgłaszali pytań i uwag.

W związku z powyższym w ramach części V pkt 9 sesji Przewodniczący Rady zarządził głosowanie, w wyniku którego podjęta została uchwała Rady Powiatu w Oławie nr XXVI/145/2026 z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu powiatu za 2025 rok (13 głosów „za”, 0 głosów „przeciw”, 6 osób nieobecnych).

Następnie przystąpiono do głosowania w sprawie absolutorium. W wyniku głosowania podjęta została przedmiotowa uchwała Rady Powiatu w Oławie nr XXVI/146/2026 z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2025 rok, gdzie w § 1 wskazano, że Rada Powiatu nie udziela Zarządowi Powiatu w Oławie absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2025 rok (8 głosów „za”, 5 głosów „wstrzymujących się”, 6 osób nieobecnych).

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 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 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 brak jakiegokolwiek dyskusji spowodował, że nie dokonano takiej oceny wykonania budżetu za 2025 rok, która mogłaby uzasadniać nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu Powiatu Oławskiego 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. Zauważyć należy, że w 2025 r. dochody zrealizowano w wysokości 191.314.145,19 zł (98,50% planu), w tym dochody majątkowe w kwocie 32.413.947,55 zł (89,04% planu), wydatki budżetowe wykonano natomiast w kwocie 184.475.671,78 zł (92,15% planu), w tym wydatki majątkowe w kwocie 39.980.235,49 zł (94,44% planu). Budżet Powiatu Oławskiego zamknął się nadwyżką w kwocie 6.838.473,41 zł, przy planowanym deficycie w kwocie 5.980.253,94 zł. Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały przez organ stanowiący w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej negatywnej oceny realizacji budżetu przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów. W toku rozpatrywania uchwały w sprawie absolutorium nie zostały wskazane (brak dyskusji) zastrzeżenia lub negatywne oceny wykonania przez Zarząd Powiatu w Oławie budżetu za 2025 rok.

Reasumując, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uznało, że podjęcie badanej uchwały nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Powiatu Oławskiego za 2025 rok, 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 w Oławie 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 Radzieja