



UCHWAŁA NR 19/65/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 7 lipca 2025 r.

w sprawie: uchwały nr XXI/106/25 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 17 czerwca 2025 w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Aneta Jakubczak |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Paweł Dobrzyński |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Zofia Dolewka |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Joanna Pączek |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 13/ Anna Adamczewska |
| 7/ Bogusław Wenus | |

po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 2025 r. uchwały nr XXI/106/25 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), polegającego na przeprowadzeniu powtórnego głosowania w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok oraz na braku wykazania merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu za 2024 rok, **stwierdza się nieważność** uchwały nr XXI/106/25 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 17 czerwca 2025 w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXI/106/25 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 17 czerwca 2025 w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok wpłynęła do

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 24 czerwca 2025 r., a zbadana została przez Kolegium Izby w dniu 7 lipca 2025 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Powiatu Poddębickiego.

W podstawie prawnej badanej uchwały zostały powołane art. 12 pkt 6 i art. 30 ust. 1 i 1a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z § 1 uchwały Rada Powiatu Poddębickiego nie udziela Zarządowi Powiatu Poddębickiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby wzięło pod uwagę następujące dokumenty:

- uchwałę Składu Orzekającego RIO Nr IV/88/2025 z dnia 18 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2014 rok,
- wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 27 maja 2025 r. o nieudzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok wraz z protokołem z posiedzenia Komisji Rewizyjnej przeprowadzonego w dniach: 21, 22, 26 i 27 maja 2025 r.,
- uchwałę Składu Orzekającego nr IV/164/2025 z dnia 12 czerwca 2025 roku w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego za 2025 rok,
- wyciąg z protokołu z XXI sesji Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 17 czerwca 2025 r.

Z analizowanych dokumentów wynika, że w dniu 27 maja 2025 r. Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Poddębickiego wystąpiła z wnioskiem do Rady Powiatu o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu za 2024 rok. Skład Orzekający RIO do powyższego wniosku wniósł istotne zastrzeżenia zawarte w uchwale nr IV/164/2025 z dnia 12 czerwca 2024 r. Na sesji w dniu 17 czerwca 2025 r. Rada Powiatu zapoznała się ze sprawozdaniem finansowym, sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok, a także z wnioskiem Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego. Radnym została przedstawiona pozytywna opinia o przedłożonym przez Zarząd sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok, wyrażona w uchwale Składu Orzekającego RIO Nr IV/88/2025 z dnia 18 kwietnia 2025 r., a także opinia Składu Orzekającego RIO o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Poddębickiego o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu.

Z protokołu z XXI sesji Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 17 czerwca 2025 r. wynika, że po przedstawieniu Radnym sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 rok oraz po przedstawieniu wniosku Komisji Rewizyjnej i opinii Składu Orzekającego RIO w Łodzi, Radni nie podejmując dyskusji przystąpili do głosowania projektu uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok. Uchwała została przyjęta stosunkiem głosów 8 „za”, 7 „przeciw”, przy braku głosów wstrzymujących się. Następnie Przewodnicząca Rady Powiatu poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 roku. Ustawowy skład Rady Powiatu Poddębickiego wynosi 15 radnych. Projekt uchwały nie uzyskał bezwzględnej większości głosów (7 głosów „za”, 7 „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się”). Po przeprowadzeniu głosowania Przewodnicząca Rady Powiatu oświadczyła, że „Uchwała nie została podjęta, w związku z czym przechodzimy do uchwały Rady Powiatu Poddębickiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok”. Po zabraniu głosu przez adwokata

pełniącego obsługę prawną w zakresie dalszego procedowania sprawy absolutorium dla Zarządu Powiatu Przewodnicząca Rady poddała pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. W rezultacie oddano 7 głosów „za”, 7 głosów „przeciw”, 1 radny wstrzymał się od głosu. W konsekwencji odrzucenia przez Radę Powiatu uchwały o udzielenie absolutorium w wyniku drugiego głosowania przeprowadzonego w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu, sporządzono na piśmie uchwałę nr XXI/106/25 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok. W podstawie prawnej uchwały nie został powołany art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w myśl którego odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

W ocenie Kolegium Izby badana uchwała Rady Powiatu Poddębickiego jest sprzeczna z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ze względu na przeprowadzenie powtórnego głosowania w sprawie absolutorium dla Zarządu za 2024 rok, oraz ze względu na niewykazanie merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok.

W myśl art. 16 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu powiatu i występuje z wnioskiem do rady powiatu w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Zgodnie z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych 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 z: 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) sprawozdaniem finansowym; 3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268; 4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2; 5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego; 6) stanowiskiem komisji rewizyjnej. Natomiast art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady powiatu.

Przenosząc powyższe na grunt rozpatrywanej sprawy Kolegium Izby podkreśla, że na XXI sesji Rady Powiatu Poddębickiego przeprowadzonej w dniu 17 czerwca 2025 r. Przewodnicząca Rady Powiatu poddała pod głosowanie jako pierwszy projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. Projekt ten nie uzyskał ustawowo wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Powiatu Poddębickiego. W ocenie Kolegium Izby wobec faktu niepodjęcia przez Radę Powiatu uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego za 2024 rok należało uznać, że chociaż kwestia absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok nie została rozstrzygnięta, to została zakończona procedura absolutorijna i nie znajduje prawnego uzasadnienia przeprowadzenie powtórnego głosowania w sprawie absolutorium. Kolegium Izby zauważa, że art. 271 ustawy o finansach publicznych reguluje kwestię procedury podjęcia „uchwały w sprawie absolutorium”. Rzeczona procedura wymaga w

szczegółności przedstawienia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium przez organ wykonawczy dokumentów enumeratywnie wymienionych w art. 271 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych. Ostatnim etapem procedury absolutoryjnej powinno być poddanie pod głosowanie projektu uchwały w sprawie absolutorium. Dodać przy tym należy, że rada powiatu, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, rozpatrując kwestię absolutorium ma obowiązek zapoznania się z wnioskiem komisji rewizyjnej, jednak nie jest nim związana. Poddany pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinien być wynikiem prac organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu, skonkretyzowanym w toku sesji. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że w pojęciu „uchwała w sprawie absolutorium” użytym w art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz w art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym mieści się zarówno uchwała w sprawie udzielenia absolutorium, jak i uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium, i żaden z tych przepisów nie uprawnia do przeprowadzenia powtórnego głosowania.

Badana uchwała Rady Powiatu Poddębickiego w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu za 2024 rok została przyjęta jako rezultat odrzucenia w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium, co jest przedmiotem unormowania zawartego w art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Skoro jednak drugie głosowanie w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok odbyło się bezpodstawnie, to w ocenie Kolegium Izby badana uchwała o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok, przyjęta w wyniku nieprzegłosowania projektu uchwały o udzieleniu absolutorium, jest sprzeczna z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym i z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Niezależnie od zarzutu przeprowadzenia powtórnego głosowania w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok, Kolegium Izby dopatrzyło się w badanej uchwale naruszenia prawa polegającego na braku wykazania merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok.

Kolegium Izby podkreśla, że instytucja absolutorium jest ściśle powiązana z oceną wykonania budżetu. Stosownie bowiem do postanowień 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. Wskazuje na to także treść art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wyznaczającego katalog dokumentów, z którymi musi zapoznać się organ stanowiący przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium. Absolutorium jest udzielane z tytułu wykonania budżetu i jedyną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Instytucja absolutorium, jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, jest „podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. Udzielenie absolutorium oznacza więc aprobatę organu stanowiącego dla działań organu wykonawczego i uznanie, że plan w postaci budżetu uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego został należycie wykonany. Absolutorium dotyczy zatem wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego. W związku z powyższym w

orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać między innymi 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” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt I GSK 957/21).

Tymczasem z udostępnionych Izbie materiałów wynika, że Rada Powiatu Poddębickiego podjęła uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego za rok 2024, w której nie udzielono Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, z pominięciem rozważań związanych z analizą wykonania planu wydatków i dochodów, założonych w uchwale budżetowej na 2024 rok. Podkreślenia wymaga również to, że wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie Zarządowi Powiatu Poddębickiego absolutorium za 2024 rok nie zawierał żadnych merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania przez organ wykonawczy budżetu za 2024 rok. Negatywna ocena wykonania budżetu nie została uzewnętrzniona także na żadnym innym etapie prac Rady Powiatu, realizowanym w ramach obowiązującej procedury absolutoryjnej. W trakcie sesji Radni Rady Powiatu Poddębickiego nawet nie podjęli dyskusji dotyczącej wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok, a Zarządowi Powiatu nie przedstawiono żadnych zarzutów związanych z wykonywaniem budżetu Powiatu.

Kolegium Izby podziela prezentowane przez Naczelną Sąd Administracyjny stanowisko, że chociaż przepisy nie przewidują wprost wymagania odbycia dyskusji przed głosowaniem w sprawie wniosku o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, ani też nie przewidują obowiązku uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, to jednak, co należy podkreślić, konieczne jest, aby motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru - Kolegium RIO i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Brak uzasadnienia uchwały, przy jednoczesnym braku w aktach sprawy informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ gminy powodują, że taka uchwała uchyla się spod kontroli sądu, nie sposób bowiem dokonać oceny jej legalności. Brak uzasadnienia uchwały może prowadzić do stwierdzenia jej nieważności, jeżeli nie jest możliwe ustalenie w inny sposób merytorycznych motywów jej podjęcia (zob. powołany już wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. akt I GSK 957/21).

Uwzględniając powołane przepisy i stanowisko sądów administracyjnych oraz przenosząc je na grunt rozpoznawanej sprawy związanej z badaniem przedmiotowej uchwały Kolegium Izby zauważa, że dokonując oceny wykonania budżetu Rada Powiatu Poddębickiego powinna to uczynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania tego planu finansowego, i nie do zaakceptowania jest z prawnego punktu widzenia takie działanie Rady Powiatu, które uniemożliwia ustalenie powodów podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium wobec braku wskazania przyczyn negatywnej oceny wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok.

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby stwierdza, że Rada Powiatu Poddębickiego podejmując w dniu 17 czerwca 2025 r. uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego z tytułu

wykonania budżetu za 2024 rok nie wykazała, jakie merytoryczne przesłanki negatywnej oceny wykonania budżetu Powiatu przesądziły o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu za 2024 rok.

Brak wskazania w toku procedury absolutoryjnej umotywowanych zarzutów do wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok, uzasadniających nieudzielenie absolutorium, jak również przeprowadzenie powtórnego głosowania w sprawie absolutorium, implikuje konieczność stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości z powodu naruszenia art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Prezes RIO w Łodzi

Ryszard Paweł Krawczyk
Prezes