



Uchwała Nr IV/ 164 /2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 12 czerwca 2025 r.

w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Poddębickiego
o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego za 2024 r.

Działając na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2025 roku, poz. 7), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Paweł Dobrzyński | - przewodniczący |
| 2. Joanna Pączek | - członek |
| 3. Zofia Dolewka | - członek |

uchwała, co następuje:

opiniuje z istotnymi zastrzeżeniami wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 27 maja 2025 roku o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego za 2024 rok.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynął 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 oraz 27 maja 2025 r.

Z treści sformułowanego przez Komisję wniosku o nieudzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium za 2024 rok wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Poddębickiego na posiedzeniu przeprowadzonym w dniach 21, 22, 26 oraz 27 maja 2025 r. rozpatrzyła sprawozdanie finansowe Powiatu i sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok wraz z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby

Obrachunkowej w Łodzi o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia Powiatu. Komisja Rewizyjna po rozpatrzeniu wyżej wskazanych dokumentów i wysłuchaniu wyjaśnień Skarbnika Powiatu w zakresie wykonania dochodów i wydatków w poszczególnych działach negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok oraz postanowiła wnioskować do Rady Powiatu Poddębickiego o nieudzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok.

W oparciu o przedłożony protokół nr 4/25 posiedzenia Komisji Rewizyjnej przeprowadzonego w dniach 21, 22, 26 oraz 27 maja 2025 r. Skład Orzekający ustalił, że Komisja po przeprowadzonej dyskusji dotyczącej wykonania budżetu za 2024 rok oraz wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Zarządu Powiatu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi po przeprowadzonej w 2025 roku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, przystąpiła w dniu 21 maja 2025 roku do formułowania wniosku o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego za 2024 rok. Przewodniczący Komisji poddał pod głosowanie wniosek w sprawie udzielenia absolutorium dla Zarządu Powiatu za 2024 rok. Głosowało 4 członków Komisji: za przyjęciem wniosku oddano 2 głosy, przeciw przyjęciu wniosku 2 głosy. Następnie przeprowadzono głosowanie nad wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu. Głosowało 4 członków Komisji: za przyjęciem wniosku oddano 2 głosy, przeciw przyjęciu wniosku 2 głosy. W dniu 22 maja 2025 roku Komisja w 4 osobowym składzie ponownie przeprowadziła głosowanie nad wnioskiem o udzielenie, a następnie o nieudzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu poddębickiego za 2024 rok. Podobnie jak w przypadku pierwszego głosowania z dnia 21.05.2025 roku za każdym ze zgłoszonych wniosków oddano 2 głosy „za” oraz 2 głosy „przeciw”. Do ponownego głosowania nad wnioskiem w sprawie absolutorium doszło na posiedzeniu Komisji Rewizyjnej w dniu 26 maja 2025 roku. Komisja obradowała w tym dniu w składzie trzyosobowym. Przewodniczący Komisji jako pierwszy poddał pod głosowanie wniosek o udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok. Za przyjęciem wniosku oddano 1 głos, przeciw przyjęciu wniosku oddano 2 głosy. Następnie Przewodniczący Komisji poddał pod głosowanie wniosek o nieudzielenie

absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok. Za przyjęciem wniosku oddano 2 głosy, przeciw przyjęciu wniosku oddano 1 głos.

W wyniku przeprowadzonego w dniu 26 maja 2025 roku głosowania sporządzono wniosek o nieudzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu Poddębickiego za 2024 rok.

Na podstawie przedstawionych przez Komisję Rewizyjną dokumentów Skład Orzekający stwierdził, że Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Poddębickiego wypełniła obowiązek wynikający z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zmianami), gdyż na posiedzeniu przeprowadzonym w dniach 21, 22, 26 oraz 27 maja 2025 r. rozpatrzyła przedłożone przez Zarząd Powiatu sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2024 wraz z opinią Składu Orzekającego o tym sprawozdaniu, sprawozdanie finansowe oraz informację o stanie mienia Powiatu. Komisja Rewizyjna wypełniła także obowiązek z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2024, poz. 107 ze zmianami), bowiem zaopiniowała wykonanie budżetu Powiatu i wystąpiła z wnioskiem do Rady Powiatu Poddębickiego w sprawie absolutorium. Skład Orzekający wnosi jednakże poniższe, istotne zastrzeżenia do wniosku Komisji Rewizyjnej, który Komisja opracowała na potrzeby oceny wykonania budżetu Powiatu.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Poddębickiego nie sporządziła uzasadnienia do sformułowanego wniosku o nieudzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium za 2024 rok (w treści wniosku brak jest jakichkolwiek zarzutów odnoszących się do wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok) ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że „uzasadnienie do wniosku stanowi protokół z posiedzenia komisji”. Po zapoznaniu się z treścią protokołu dokumentującego przebieg posiedzenia Komisji Rewizyjnej Skład Orzekający stwierdził, że dyskusja koncentrowała się głównie na wystąpieniu pokontrolnym przesłanym przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi do Powiatu Poddębickiego po kontroli kompleksowej przeprowadzonej od 7.11.2024 r. do 6.02.2025 r. Członkowie Komisji Rewizyjnej szczególnie dużo czasu poświęcili omawianiu stwierdzonej przez RIO w Łodzi nieprawidłowości dotyczącej zawyżenia dochodów Powiatu o kwotę 58.326,00 zł w związku z potrąceniem i uznaniem za

dochód Powiatu 25% środków od osiągniętych wpływów ze sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (sprzedaż na rzecz użytkowników wieczystych). W kontekście powyższego Skład Orzekający zwraca uwagę na to, że wnioski pokontrolne z dnia 28 kwietnia 2025 roku sformułowane zostały przez RIO w Łodzi po przeprowadzeniu kontroli kompleksowej, która swoim zakresem objęła lata 2023-2024 oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych a nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli wskazane w wystąpieniu pokontrolnym nie dotyczą tylko i wyłącznie roku 2024. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli Izby mogą być przedmiotem rozważań w kontekście udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiego za 2024 rok tylko i wyłącznie w sytuacji gdy dotyczą one wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok. Odnosnie natomiast kwestii zawyżenia w 2024 roku dochodów Powiatu o kwotę 58.326,00 zł Skład Orzekający zauważa, że nieprawidłowość ta nie skutkowałą niewykonaniem któregośkolwiek z zadań powierzonych do realizacji Zarządowi Powiatu w 2024 roku i związana była z błędną interpretacją obowiązujących przepisów prawa.

Ponadto członkowie Komisji Rewizyjnej prowadzili dyskusję dotyczącą poziomu realizacji zadań inwestycyjnych w 2024 roku. Dyskusja ta miała jednak charakter ogólnikowy i w jej wyniku – w ocenie Składu Orzekającego - nie sformułowano konkretnych zarzutów dotyczących wykonania budżetu 2024 roku. Członkowie Komisji podnieśli między innymi, że „duża część działań została przeniesiona na 2025 rok” a „realizacja 40%, wykonanie 0% (...) jest bardzo trudne do akceptacji”. Skład wskazuje, że Komisja powinna w sposób jasny i wyraźny wskazać wszystkie zadania, co do realizacji których ma zastrzeżenia, podać przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem planowanym a stanem rzeczywistym. Ocena wykonania budżetu przez Komisję powinna też prowadzić do odpowiedzi na pytanie czy odpowiedzialnością za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Podsumowując dokonaną przez Skład Orzekający analizę dokumentów przekazanych przez Komisję Rewizyjną, należy podkreślić, że dokonując oceny wykonania budżetu, w tym wydatków majątkowych, Komisja powinna odnieść się do całokształtu realizacji zadań, w tym inwestycyjnych, zaplanowanych w budżecie 2024 roku.

Zdaniem Składu z dokumentów przygotowanych w toku pracy Komisji Rewizyjnej i opracowanych w związku z całoroczną oceną wykonania budżetu danego roku powinno wynikać, jak Komisja oceniła wykonanie budżetu oraz jakie okoliczności, związane wyłącznie z wykonaniem budżetu tego roku, miały wpływ na ocenę przyjętą przez Komisję, a w konsekwencji, co stanowiło podstawę wyniku głosowania i wystąpienia przez Komisję z określonym wnioskiem w sprawie absolutorium. Złożony przez Komisję Rewizyjną wniosek powinien odzwierciedlać wynik analizy wykonania budżetu przeprowadzonej przez Komisję.

Materiały przekazane Izbie, dokumentujące pracę Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Poddębickiego w zakresie oceny wykonania budżetu 2024 roku nie spełniają wskazanych wymagań. We wniosku o nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Poddębickiemu za 2024 rok nie wskazano powodów, które przesądziły o negatywnej opinii dotyczącej wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok. Zdaniem Składu Orzekającego argumentów, które przesądziły o takiej a nie innej ocenie wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok, trudno doszukać się także w treści protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej. Dyskusja dotycząca realizacji budżetu, w tym wykonania zadań inwestycyjnych, miała bowiem charakter ogólnikowy. W protokole z posiedzenia Komisji Rewizyjnej zamieszczona została wypowiedź jednego z członków Komisji, która może wręcz wskazywać, że kwestia realizacji dochodów i wydatków budżetowych nie było jedynym czynnikiem jaki brano pod uwagę przy ocenie wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok. Członek Komisji Rewizyjnej stwierdził bowiem, że *„(...) z punktu widzenia Radnych mamy ogląd takiego czynnego danego roku w działaniu, czyli nie tylko spraw finansowych i takiej oceny prawnej, natomiast tego działania bieżącego i fizycznego odbioru działań Zarządu w terenie”* (strona 29 protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej).

Skład Orzekający postanowił ponadto wyjaśnić kwestię związaną z realizowanym przez Izbę zadaniem dotyczącym opiniowania sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W protokole z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Powiatu Poddębickiego przesłanym do RIO w Łodzi odnotowane zostało pytanie postawione przez jednego z członków Komisji Rewizyjnej o treści: *„dlaczego RIO odstąpiło od oceny wieloletniej prognozy (...)”*. (strona 29 protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej). Skład Orzekając wskazuje, że stosownie do art. 13 pkt 5 ustawy

z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izby należy wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami. Powyższy obowiązek nałożony na Izbę przez ustawodawcę zrealizowany został w wyniku podjęcia w dniu 18 kwietnia 2025 roku uchwały nr IV/88/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Poddębickiego za 2024 r. Opinia ta została przesłana do Powiatu Poddębickiego i była przedmiotem obrad Komisji Rewizyjnej Powiatu Poddębickiego. Zgodnie natomiast z art. 13 pkt 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do zadań izb należy ponadto wydawanie opinii o przedkładanych projektach uchwał o wieloletnich prognozach finansowych. Powyższy obowiązek również został zrealizowany przez RIO w Łodzi w wyniku podjęcia w dniu 14 grudnia 2023 roku uchwały nr IV/215/2023 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w sprawie opinii dotyczącej projektu uchwały o wieloletniej prognozie finansowej Powiatu Poddębickiego opracowanego na lata 2024-2032.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podjęcie uchwały w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu przynależy do wyłącznej kompetencji Rady Powiatu. Podkreślenia przy tym wymaga, że w procedurze absolutoryjnej nie jest wystarczające ogólne przywołanie kompetencji organu wykonawczego do wykonywania budżetu i wynikającej stąd odpowiedzialności organu wykonawczego. W toku rozpatrywania wykonania budżetu danego roku Rada powinna bowiem ustalić za jakie niewykonane obszary budżetu ponosi odpowiedzialność organ wykonawczy. Skład Orzekający wskazuje, że przedstawione wyżej normatywne rozumienie absolutorium z tytułu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego znajduje odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów administracyjnych zapadających na skutek skarg na rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych w przedmiocie uchwał absolutoryjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się m.in., że: ustalone w budżecie kwoty dochodów stanowią prognozę ich wielkości, kwoty wydatków są

zaś górnymi granicami nakładów na poszczególne cele, nie oznacza to jednak, że przewidziane kwoty wydatków na konkretne zadania mają charakter bezwzględny, nie mogą być one traktowane jako cel sam w sobie; biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada w uchwale budżetowej, należy uznać, że organ wykonawczy odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie; dokonując oceny wykonania budżetu organ stanowiący powinien to czynić w sposób kompleksowy, odnoszący się do budżetu jako całości, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 roku sygn. III SA/Wa 3368/05 i z dnia 12 listopada 2007 roku sygn. V SA/Wa 2258/07, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 marca 2009 roku sygn. I SA/Po 1053/08, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 października 2010 roku sygn. I SA/Gd 782/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 października 2013 roku sygn. I SA/Ke 554/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 roku sygn. I SA/Kr 1690/14, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2015 roku, sygn. II GSK 231/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 18 listopada 2016 roku sygn. I SA/Lu 874/16). Skład Orzekający podkreśla także, że na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań. Czynniki niezależne od organu wykonawczego realizującego budżet (np. problemy z wyborem oferentów w procedurze przewidzianej ustawą Prawo zamówień publicznych, nie wywiązywanie się bądź nieterminowe wywiązywanie się wykonawców/partnerów z obowiązków wynikających z zawartych umów czy też porozumień, czynniki pogodowe bądź inne nieprzewidziane zdarzenia, wystąpienia których osoby realizujące budżet nie były w stanie przewidzieć, itp.) mogą bowiem spowodować brak możliwości zrealizowania poszczególnych zadań bądź też znacząco utrudnić ich realizację. Organ stanowiący podejmując decyzję w sprawie absolutorium z tytułu wykonania budżetu winien wziąć istnienie takich okoliczności pod uwagę.

Mając na względzie opisane wyżej wyniki analizy dokumentów sporządzonych przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu Poddębickiego i przedłożonych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi, Skład Orzekający postanowił wydać opinię zawartą w sentencji niniejszej Uchwały. Skład wskazuje jednocześnie, że ocena celowości oraz gospodarności wykonania budżetu Powiatu w roku 2024 stanowi wyłączną prerogatywę Rady Powiatu Poddębickiego, a zatem wypowiedź Składu Orzekającego w tym zakresie wykraczałaby poza jego uprawnienia.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.