

*Przebieg
do wiadomości*



Uchwała

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 11 lipca 2025 roku**

w sprawie opinii o uchwale Rady Powiatu w Łęcznej w sprawie nieudzielenia absolutorium
Zarządowi Powiatu w Łęcznej z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 7) po zapoznaniu się z uchwałą Nr XIII/85/2025 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2024 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w osobach:

Przewodnicząca – Monika Makowska,
Członkowie – Renata Kotowska,
– Mirosław Wydrych,

p o s t a n a w i a

negatywnie zaopiniować uchwałę Nr XIII/85/2025 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Rady Powiatu w Łęcznej Nr XIII/85/2025 z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w dniu 30 czerwca 2025 r.

W § 1 uchwały Nr XIII/85/2025 zamieszczono postanowienie w następującym brzmieniu:
„Po zapoznaniu się z:

- 1) sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2024 rok,
- 2) sprawozdaniem finansowym,
- 3) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 rok oraz o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- 4) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu, nie udziela się absolutorium Zarządowi Powiatu w Łęcznej z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok”.

Dokonując oceny uchwały, o której mowa w sentencji, Skład Orzekający wziął pod uwagę:
- przebieg sesji Rady Powiatu w Łęcznej, która odbyła się w dniu 25 czerwca 2025 r., udokumentowany wyciągiem z projektu protokołu z obrad w części dotyczącej podjęcia uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2024 rok oraz podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok (nadesłany elektronicznie w systemie e-Nadzór) oraz zapis audiowizualny sesji (<https://transmisjaobrad/info/videos/xiii-sejsa-rady-powiatu>),

- uchwałę Nr 1/2025 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie opinii o wykonaniu budżetu Powiatu za rok 2024 wraz z wnioskiem do Rady Powiatu w Łęcznej o udzielenie Zarządowi Powiatu w Łęcznej absolutorium,
- roczne sprawozdanie Zarządu Powiatu z wykonania budżetu w 2024 r. oraz sprawozdania statystyczne Rb z wykonania budżetu za 2024 r.

Ze wskazanych dokumentów wynika, że Komisja Rewizyjna po zapoznaniu się z dokumentami, o których mowa w art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu powiatu za 2024 r., w związku z czym wystąpiła do Rady Powiatu z wnioskiem o udzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium z tego tytułu. Skład Orzekający RIO w Lublinie uchwałą z dnia 4 czerwca 2025 r. (Nr RIO.I.42.5.104.2025) pozytywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej. Skład Orzekający wskazuje, że zarówno wniosek Komisji Rewizyjnej, jak i uchwała Składu nie mają jednak charakteru wiążącego dla Rady Powiatu, ponieważ to rolę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu.

Sprawa absolutorium rozpatrywania była na sesji Rady Powiatu w Łęcznej w dniu 25 czerwca 2025 r.

W porządku sesji zaplanowano m.in.:

„6. Rozpatrzenie projektu i podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2024 rok.

7. Rozpatrzenie projektu i podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok:

- a) sprawozdanie z wykonania budżetu powiatu za 2024 rok,
- b) sprawozdanie finansowe Powiatu Łęczyńskiego za 2024 rok,
- c) uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w sprawie opinii dotyczącej przedłożonego przez Zarząd Powiatu w Łęcznej rocznego sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za 2024 rok,
- d) informacja o stanie mienia Powiatu,
- e) uchwała Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Łęcznej w sprawie opinii o wykonaniu budżetu Powiatu za rok 2024 wraz z wnioskiem do Rady Powiatu w Łęcznej o udzielenie Zarządowi Powiatu w Łęcznej absolutorium,
- f) uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w sprawie opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Łęcznej o udzielenie Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok,
- g) dyskusja,
- h) głosowanie za podjęciem uchwały.

Z projektu protokołu oraz nagrania sesji wynika, że w ramach punktu 6 porządku obrad, dotyczącego rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2024 rok do dyskusji nie zgłosił się żaden z radnych, w związku z czym Przewodniczący Rady przystąpił do głosowania nad uchwałą w sprawie zatwierdzenia sprawozdania. Za przyjęciem uchwały Nr XIII/84/2025 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2024 rok głosowało 7 radnych, przeciw opowiedziało się 3 radnych, 5 osób wstrzymało się od głosu (2 radnych nie wzięło udziału w głosowaniu). Uchwała została przekazana do nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r. Kolegium na posiedzeniu w dniu 8 lipca 2025 r. uznało tę uchwałę za zgodną z prawem.

W kolejnym punkcie sesji, dotyczącym rozpatrzenia projektu i podjęcia uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu głosowanie zakończyło się następującym wynikiem: 7 radnych opowiedziało się za udzieleniem absolutorium, 3 radnych opowiedziało się przeciw

udzieleniu absolutorium, 7 radnych wstrzymało się od głosu. Ustawowy skład Rady Powiatu w Łęcznej to 17 osób.

Zgodnie z art. 30 ust. 1a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.) uchwałę w sprawie absolutorium rada powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów. W myśl art. 13 ust. 2 cyt. ustawy odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium. Tym samym – wobec nieuzyskania bezwzględnej większości głosów za udzieleniem absolutorium – Rada Powiatu w Łęcznej zdecydowała o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Skład Orzekający podkreśla, że najistotniejszą kwestią w rozpatrywanej sprawie jest spełnienie przy podejmowaniu opiniowanej uchwały wymagań wynikających z art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym. Ze wskazanego przepisu wynika, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu. 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 jednoznacznie 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. Do dyskusji w tym punkcie nie zgłosił się żaden z radnych (z projektu protokołu wynika, że w części dotyczącej zapoznania ze sprawozdaniem z wykonania budżetu jeden z radnych stwierdził, że cyt. *"dyskusja obejmuje całość w pkt g"*; tymczasem w pkt g, w którym przewidziano dyskusję nikt z radnych nie zgłosił się do zabrania głosu).

Kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej zostały sformułowane w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzecznictwie wskazuje się m.in., że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową jednostki i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, 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. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań nakreślonych w uchwale budżetowej doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Żadne inne aspekty działalności organu wykonawczego, w tym 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 Składu Orzekającego ww. kryteria prawidłowo przeprowadzonej oceny absolutoryjnej nie zostały spełnione przy podejmowaniu badanej uchwały. Zarówno z przedłożonego projektu protokołu, jak i nagrania sesji wynika, że w trakcie rozpatrywania kwestii absolutorium dla Zarządu Powiatu Łęczyńskiego nie przedstawiono żadnych argumentów za

nieudzieleniem absolutorium. Nikt z radnych nie zabrał głosu, nie pojawiły się żadne zarzuty dotyczące wykonania przez Zarząd budżetu w 2024 roku, nie wskazano żadnych uchybień w prowadzeniu gospodarki finansowej przez organ wykonawczy. Tym samym należy stwierdzić, że dokonana w trakcie sesji ocena, wyrażająca się w podjęciu uchwały o nieudzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu w 2024 r. — nie wynikała z kompleksowej analizy wykonania budżetu. Rada Powiatu nie oceniła wykonania budżetu powiatu, stopnia realizacji planowanych dochodów i wydatków oraz nie uzasadniła istnienia i przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie, a także odpowiedzialności organu wykonawczego za taki stan rzeczy. W konsekwencji - w ocenie Składu - nieudzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu nie było związane z oceną wykonania budżetu.

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.

Udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium musi opierać się na bezsprzecznie 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).

Skład Orzekający wskazuje również, że wobec braku jakichkolwiek wypowiedzi oceniających wykonanie budżetu niemożliwe jest ustalenie motywu podjęcia przez Radę Powiatu uchwały o nieudzieleniu absolutorium. Skoro przedmiotem absolutorium jest ocena wykonania budżetu, za prawidłowość którego organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność to koniecznym jest, aby zasadniczy motyw takiej oceny, której konsekwencją jest nieudzielenie absolutorium był możliwy do ustalenia i oceny przez organ nadzoru.

Reasumując, w ocenie Składu Orzekającego, podjęcie przedmiotowej uchwały nie zostało poprzedzone dokonaniem oceny wykonania budżetu Powiatu Łęczyńskiego 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 ustawy o samorządzie powiatowym. Należy przy tym podkreślić, że opinia niniejsza dotyczy wyłącznie oceny legalności uchwały i procedury absolutoryjnej. Opinia nie jest w żadnej mierze oceną zasadności nieudzielenia absolutorium, gdyż jak wskazano powyżej decyzja w tej sprawie należy do wyłącznej kompetencji Rady Powiatu.

Biorąc pod uwagę przedstawiony stan faktyczny i prawny Skład Orzekający wydał negatywną opinię w sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu Łęczyńskiego z tytułu wykonania budżetu 2024 roku.

Od niniejszej uchwały przysługuje Radzie Powiatu w Łęcznej odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Monika Makowska

Otrzymuje:

Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej
Al. Jana Pawła II 95 A
21 – 010 Łęczna

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu w Łęcznej
Al. Jana Pawła II 95 A
21 – 010 Łęczna