

wpl. 23. 07. 2025

L.dz. 8397
Podpis Wicetym

Uchwała Nr 14.869.2025

Elektronicznie podpisany przez:
Grażyna Wróblewska; RIO w Poznaniu
dnia 23 lipca 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 22 lipca 2025 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) w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/103/2025 Rady Powiatu Międzychodzkiego z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 1 lipca 2025 r., Rada Powiatu Międzychodzkiego, powołując się na art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, postanowiła o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 22 lipca 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby zapoznało się z:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024;
- uchwałą Nr SO.18.4012.206.2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami;
- wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego z dnia 3 czerwca 2025 r. o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok;
- uchwałą Nr 1/2025 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego za 2024

rok wraz z opinią Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok, stanowiącą załącznik do uchwały;

- protokołem Nr 3/2025 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej w dniu 22 maja 2025 r. oraz 3 czerwca 2025 r. w siedzibie Starostwa Powiatowego w Międzychodzie;
- uchwałą Nr SO.18.4013.273.2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu za rok 2024;
- wyciągiem z protokołu Nr XVI/2025 z posiedzenia Rady Powiatu Międzychodzkiego z dnia 24 czerwca 2025 r. wraz z dodatkowymi dokumentami;
- nagraniem z XVI sesji Rady Powiatu Międzychodzkiego odbytej w dniu 24 czerwca 2025 r., w części dotyczącej absolutorium (nagranie dostępne pod adresem: <https://powiatmiedzychodzki.tv-polska.eu/film/552192-xvi-sesja-rady-powiatu-miedzychodzkiego--24-06-2025->);
- wnioskiem Przewodniczącego Zarządu Powiatu Międzychodzkiego z dnia 1 lipca 2025 r. o wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/103/2025 Rady Powiatu Międzychodzkiego z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok (pismo znak: BR.0021.8.2025).

Po zapoznaniu się z ww. materiałami Kolegium Izby ustaliło następujący stan faktyczny.

Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Międzychodzkiego na posiedzeniach w dniach 22 maja 2025 r. i 3 czerwca 2025 r. dokonała oceny wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok, rozpatrując w szczególności:

- sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok,
- sprawozdanie finansowe za rok 2024,
- informację o stanie mienia Powiatu Międzychodzkiego na dzień 31 grudnia 2024 r.,
- opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu dotyczącą sprawozdania z wykonania budżetu oraz informacji o stanie mienia Powiatu Międzychodzkiego.

W konkluzji dokonanej oceny Komisja Rewizyjna stwierdziła, że dokonana przez nią analiza daje podstawę do wyrażenia pozytywnej oceny o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego oraz do wystąpienia do Rady Powiatu z wnioskiem o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu za rok 2024.

Uchwała Nr 1/2025 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego z dnia 3 czerwca 2025 r. w sprawie wniosku o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok została podjęta jednogłośnie w głosowaniu jawnym – 3 głosy „za” (4-osobowy skład Komisji Rewizyjnej, 1 osoba nicobecna).

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w uchwale Nr SO.18.4013.273.2025 z dnia 23 czerwca 2025 r. wyraził opinię, że wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu

Międzychodzkiego za rok 2024 został podjęty zgodnie z wymogami prawa i jest należycie uzasadniony.

Porządek obrad XVI sesji Rady Powiatu Międzychodzkiego zwołanej na dzień 24 czerwca 2025 r. w punkcie 9 „Absolutorium dla Zarządu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok” obejmował następujące pozycje:

- „A. przedstawienie sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok,
- B. informacja o stanie mienia Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok,
- C. uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami,
- D. opinia Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Powiatu za 2024 rok,
- E. uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu za rok 2024,
- F. opinie Komisji stałych o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok,
- G. wniosek Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2024 rok,
- H. dyskusja nad sprawozdaniami,
- I. podjęcie uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok,
- J. podjęcie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok.”.

W protokole z posiedzenia odnotowano, że w pkt 9 lit. A porządku obrad Skarbnik Powiatu, w imieniu Zarządu Powiatu, przedstawiła sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok (podano, że sprawozdania stanowią odpowiednio załącznik nr 20 i 21 do protokołu). Po przesłuchaniu nagrania z sesji Kolegium Izby stwierdziło, że Skarbnik Powiatu przedstawiła wyłącznie sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok. Sprawozdania finansowego nie przedstawiono.

Po przedstawieniu sprawozdania z wykonania budżetu Przewodniczący Rady Powiatu zapytał, czy ktoś ma pytania. Nikt nie zabrał głosu.

W kolejnym punkcie porządku obrad Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami przedstawiła informację o stanie mienia Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok (w protokole odnotowano, że informacja stanowi załącznik nr 22 do protokołu).

Po przedstawieniu informacji o stanie mienia Przewodniczący Rady Powiatu zapytał, czy ktoś ma pytania. Ponownie nikt nie zabrał głosu.

Następnie Przewodniczący Rady Powiatu odczytał uchwałę Nr SO.18.4012.206.2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami, która była opinią pozytywną.

W dalszej kolejności Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił opinię Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok, a następnie Przewodniczący Rady Powiatu odczytał uchwałę Nr SO.18.4013.273.2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie wyrażenia opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Międzychodzkiego w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu za rok 2024.

W kolejnym punkcie porządku obrad Przewodniczący Rady Powiatu poprosił przewodniczących komisji stałych Rady Powiatu Międzychodzkiego o przedstawienie opinii o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok. Z przedłożonych dokumentów wynika, że:

- Komisja Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Mienia Powiatowego - przy 5 głosach "za" i 1 głosie "wstrzymującym się" - zaopiniowała pozytywnie wykonanie budżetu Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024;
- Komisja Oświaty, Kultury, Sportu, Zdrowia i Spraw Społecznych - przy 4 głosach "za" i 3 głosach "wstrzymujących się" - zaopiniowała pozytywnie wykonanie budżetu Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024,
- Komisja Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Bezpieczeństwa Publicznego - przy 2 głosach "za", 2 głosach "przeciw" i 1 głosie "wstrzymującym się" - nie wyraziła opinii o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024,
- Komisja Skarg, Wniosków i Petycji - przy 1 głosie "za", 1 głosie "przeciw" i 2 głosach "wstrzymujących się" - nie wyraziła opinii o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024.

W protokole nie odnotowano żadnego uzasadnienia do przedstawionych stanowisk komisji stałych.

Następnie Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawił wniosek Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok.

Po przedstawieniu wniosku o udzielenie absolutorium Przewodniczący Rady Powiatu zaprosił do dyskusji nad sprawozdaniami. W dyskusji nikt nie zabrał głosu.

Wobec powyższego Przewodniczący Rady Powiatu przeszedł do kolejnych punktów porządku obrad, tj. podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok oraz uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok.

Rada Powiatu Międzychodzkiego w obecności 14 Radnych (przy ustawowym składzie Rady Powiatu - 15 Radnych), w wyniku przeprowadzonego głosowania: 7 głosów "za", 2 głosy "przeciw", 5 głosów "wstrzymujących się", podjęła uchwałę Nr XVI/102/2025 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok.

Poddany pod głosowanie projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok

uzyskał następującą liczbę głosów: 6 głosów "za", 2 głosy "przeciw", 6 głosów "wstrzymujących się".

A zatem projekt uchwały w sprawie udzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady Powiatu Międzychodzkiego. Konsekwencją tego było podjęcie uchwały Nr XVI/103/2025, w której postanowiono, iż nie udziela się absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok. Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

W ocenie Kolegium Izby przedstawione dokumenty i przebieg procedury absolutoryjnej wykazuje, że Rada Powiatu nie wskazała faktycznych okoliczności, w związku z którymi doszło do nieudzielenia absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024. Radni Rady Powiatu Międzychodzkiego nie sformułowali żadnych uwag w odniesieniu do sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2024 i sprawozdania finansowego, a także do opinii Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024 oraz wniosku Komisji Rewizyjnej o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu za rok 2024 (brak głosów w dyskusji).

Zdaniem Kolegium Izby przebieg sesji i brak debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu, jak również nad wnioskiem w sprawie absolutorium nie dały podstaw do stwierdzenia, że budżet nie został zrealizowany w całości czy też w części. Badaniu Radnych powinno podlegać, czy uchwała Rady Powiatu zatwierdzająca granice liczbowe założonych w budżecie dochodów i wydatków została w sposób prawidłowy, przez organ wykonawczy, wykonana. Niezbędne jest zatem ustalenie, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych w budżecie wielkości oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy. Dokonując oceny wykonania budżetu Rada Powiatu Międzychodzkiego winna to uczynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonywania budżetu.

Tymczasem z przedłożonych tut. Izbie materiałów wynika, że Rada Powiatu Międzychodzkiego podjęła uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok, w której nie udzieliła Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, z pominięciem analizy wykonania budżetu, w tym wykonania wydatków i dochodów zaplanowanych w uchwale budżetowej na 2024 rok.

Przy merytorycznych argumentach oceny nie bez znaczenia dla Rady Powiatu winno być stanowisko Komisji Rewizyjnej, opiniującej pozytywnie wykonanie budżetu za rok 2024. Opinia ta nie ma wprawdzie charakteru wiążącego dla Rady Powiatu, niemniej jednak powinna być wzięta pod uwagę. Jeśli natomiast Rada Powiatu nie podzieliła zawartych w tej opinii wniosków, tym bardziej powinna przedstawić na sesji absolutoryjnej umotywowane argumenty dotyczące wykonania budżetu za 2024 rok.

Kolegium Izby wskazuje, że przebieg sesji absolutoryjnej, a w konsekwencji uzasadnienie podjętej uchwały w tej sprawie (jego brak), nie pozwala na ustalenie motywu podjęcia przez Radę Powiatu Międzychodzkiego uchwały o nieudzieleniu absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za rok 2024. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej Powiatu, za prawidłowość której Zarząd Powiatu, jako organ wykonawczy, ponosi odpowiedzialność. Zatem konieczne jest, aby zasadnicze motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przez uprawnione organy.

Kolegium Izby podkreśla, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, zgodnie z którym absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu. Jak wskazano wyżej, w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 listopada 2018 r. (sygn. akt V SA/Wa 1719/18): "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 gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium." (co zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2024 r. sygn. akt III SA/Po 495/24).

W wyroku z dnia 18 listopada 2016 r. (sygn. akt I SA/Lu 874/16) WSA w Lublinie wskazał, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji (w tym przypadku w 2024 roku), jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za te rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też są one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Jedyną, faktycznie, prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu może być negatywna ocena wykonania budżetu, w tym przypadku dotyczącego 2024 roku. Rada powinna ustalić, czy budżet za 2024 rok został wykonany zgodnie z wolą rady, czyli zgodnie z uchwałą budżetową oraz czy jego wykonywanie przebiegało rzetelnie, celowo i gospodarnie. Samej instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności zarządu powiatu niż bezpośrednio związaną z wykonywaniem budżetu powiatu, w tym przypadku za 2024 rok.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Powiatu Międzychodzkiego podjęła uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu Powiatu Międzychodzkiego za 2024 rok, na mocy której nie udzieliła absolutorium Zarządowi Powiatu Międzychodzkiego z tytułu wykonania budżetu za rok 2024, przy braku merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu i tym samym naruszyła

art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.