

Uchwała Nr III/169/2026
III Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 15 lipca 2026 roku

w sprawie wyrażenia opinii o uchwale Nr XLVI/233/2026 Rady Powiatu w
Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie: absolutorium dla
Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu
za 2025 rok

Działając na podstawie art. 13 pkt 10 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz.U. z 2025 r. poz. 7), w zw. z art. 30 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym (t. j. Dz.U. z 2025 r. poz. 168 ze zm.), Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

Radosław Hrychorczuk - przewodniczący

Aneta Jakubczak – członek
Bogusław Wenus – członek

wyraża opinię, iż uchwała Nr XLVI/233/2026 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2025 rok podjęta została z naruszeniem prawa, tj. art. 12 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym, w zw. z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/233/2026 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2025 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 1 lipca 2026 roku.

Wydając opinię o przedmiotowej uchwale Skład Orzekający zapoznał się z:

- wnioskiem nr B.R.P. 0014.7.1.2026 Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 28 maja 2026 roku o udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim za rok 2025, opinią Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w sprawie wykonania budżetu Powiatu za rok 2025,
- wyciągiem z protokołu Nr 26/2026 z przebiegu posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim odbytego w dniu 21 maja 2026 r.,
- wyciągiem z protokołu Nr XLVI/2026 z przebiegu sesji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim odbytej w dniu 24 czerwca 2026 roku oraz zapisem transmisji przebiegu tej sesji udostępnionej na stronie BIP Powiatu Tomaszowskiego.

Na podstawie ww. materiałów, Skład Orzekający ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 24 czerwca 2026 roku odbyła się XLVI sesja Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim o porządku obrad obejmującym m.in. rozpatrzenie projektu i podjęcie uchwały Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu powiatu za rok 2025 wraz ze sprawozdaniem finansowym (pkt 6) oraz rozpatrzenie projektu i podjęcie uchwały Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu z tytułu wykonania budżetu powiatu za 2025 rok (pkt 7).

Z materiałów udostępnionych Izbie wynika, że po przedstawieniu radnym ogólnych wskaźników dotyczących wykonania budżetu za 2025 r. oraz przedstawieniu opinii Komisji Rewizyjnej, opinii stałych Komisji Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim (wszystkie opinie pozytywne) i opinii Składu Orzekającego RIO w Łodzi, wyrażonej w uchwale Nr III/78/2026 z dnia 24 kwietnia 2026 r. dotyczącej sprawozdania Powiatu Tomaszowskiego z

wykonania budżetu za 2025 rok, radni nie zgłaszając uwag przystąpili do głosowania projektu uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Powiatu Tomaszowskiego za rok 2025 wraz ze sprawozdaniem finansowym. Uchwała przy obecności 23 radnych została przyjęta jednogłośnie stosunkiem głosów 23 „za”, „przeciw” 0, „wstrzymujących się” 0. Następnie po przedstawieniu wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim o udzielenie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu za rok 2025 r. oraz przedstawieniu opinii Składu Orzekającego RIO w Łodzi wyrażonej w uchwale Nr III/148/2026 z dnia 9 czerwca 2026 roku w sprawie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim o udzielenie absolutorium Zarządowi Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim za 2025 rok, Przewodniczącego Rady otworzył dyskusję, w której udział wzięli jeden z obecnych radnych oraz Przewodniczący Rady.

Radny zabierając głos powiedział, (cyt.) „absolutorium dla obecnego Zarządu Powiatu, tak, jak podkreślałem wcześniej, mamy konkretne zastrzeżenia co do funkcjonowania całego zarządu, do tego, co robią i co tutaj zostało przekazane. Brak jakichkolwiek wizji, brak tak naprawdę planów na przyszłość, takich konkretnych, bo spodziewaliśmy się, że przedstawicie nam pewne pomysły, które chcecie zmaterializować. Występujemy tutaj, tworzymy taki projekt, realizacja powinna następować w tym i w tym czasie. Nic takiego nie ma. Absolutorium, czyli to jest kwitowanie zarządu, tego zarządu. Pomimo, że budżet był realizowany jeszcze za poprzedniego zarządu. Mając na uwadze jednak to dobre wykonanie budżetu Klub Prawa i Sprawiedliwości wstrzyma się w tym głosowaniu. Nie będziemy przeciwko, ale też nie jesteśmy w stanie poprzeć tutaj panów, tak, jak powiedziałem ze względu na to, że co dzisiaj widzimy, na ten stan związany z waszą pracą”.

Przewodniczący Rady natomiast zabierając głos poinformował, (cyt.), że klub radnych Koalicji zgłasza przeciw udzieleniu absolutorium poprzedniemu Zarządowi Powiatu. Ponieważ w przeciwieństwie do głosu radnego (.....) klub KO uznaje, że jest to wykonanie budżetu i absolutorium dla zarządu poprzedniego. Uzasadnienie do tego podane było w dyskusji o raporcie o stanie powiatu.

Następnie Przewodniczący Rady Powiatu Tomaszowskiego poddał pod głosowanie projekt przedstawionej uchwały w sprawie absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok, przypominając wcześniej, że zgodnie z art. 30 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym uchwałę w sprawie absolutorium Rada Powiatu podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Powiatu, (cyt.) to jest w naszym przypadku, co najmniej 12 głosów „za”.

Po przeprowadzonym głosowaniu projekt uchwały nie uzyskał bezwzględnej większości głosów radnych, które rozłożyły się w następujący sposób (11 „za”, 2 „przeciw” „wstrzymujących się” 10), co oznacza, że Rada Powiatu odrzuciła uchwałę o udzieleniu Zarządowi Powiatu absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok. Konsekwencją odrzucenia przez Radę Powiatu uchwały o udzielenie absolutorium w głosowaniu, było sformułowanie uchwały Nr XLVI/233/2026 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie: absolutorium dla Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z tytułu wykonania budżetu Powiatu za 2025 rok, z której wynika, że Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim nie udziela absolutorium Zarządowi Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim za 2025 rok. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 13 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzielenie absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu zarządowi absolutorium.

Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do postanowień art. 12 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku 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. Natomiast, jak wynika z postanowień art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku 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) opinią 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.

Mając na względzie brzmienie wyżej przytoczonych przepisów, Skład Orzekający podkreśla, że postępowanie absolutoryjne jest procesem sformalizowanym ściśle powiązanim z wykonaniem budżetu, absolutorium jest bowiem udzielane z tytułu wykonania budżetu i jedyną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu. Powyższe w powołanej regulacji zastrzeżone zostało wprost do wyłącznej właściwości rady powiatu. Podjęcie przez organ stanowiący uchwały o nieudzieleniu absolutorium powinno zatem być następstwem wyłącznie przeprowadzonej przez ten organ oceny wykonania budżetu. Takiej oceny nie może zastąpić wyrażenie stanowiska większości radnych jedynie w głosowaniu nad uchwałą w sprawie absolutorium, jak i oparte na motywach pozabudżetowych stanowisko pojedynczych radnych (dwóch) wysłowione w trakcie dyskusji na sesji rady.

Z materiałów udostępnionych Izbie, w szczególności protokołu obrazującego przebieg sesji (Nr XLVI/233/2026) Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim odbytej w dniu 24 czerwca 2026 r. wynika, że w trakcie realizacji pkt 7 (udzielenie absolutorium) nie wniesiono merytorycznych uwag, jak również nie wykazano nieprawidłowości w sferze wykonania budżetu. Z wypowiedzi radnego zabierającego głos w dyskusji wręcz wynika, że budżet był dobrze wykonany.

Skład Orzekający wskazuje, że przy merytorycznych argumentach oceny nie bez znaczenia dla Rady powinno mieć stanowisko Komisji Rewizyjnej opiniującej pozytywnie wykonanie budżetu za 2025 rok, jak również pozytywne opinie Składu Orzekającego RIO (przytoczone wyżej). Opinie te co prawda nie mają charakteru wiążącego dla Rady, niemniej jednak przy ocenie merytorycznych przyczyn podjęcia uchwały w sprawie absolutorium powinny być wzięte pod uwagę. Jeśli natomiast Rada Powiatu nie podzieliła zawartych w tych opiniach wniosków, tym bardziej powinna przedstawić na sesji absolutorijnej umotywowane zarzuty dotyczące wykonania budżetu za 2025 rok. Zdaniem Składu, Rada nie udzielając absolutorium, powinna wykazać niewykonanie przez Zarząd zaplanowanych w uchwale budżetowej zadań i uzasadnić związek między ich niewykonaniem, a odpowiedzialnością organu wykonawczego za ich niewykonanie.

Z udostępnionych Izbie materiałów wynika jednak, że radni nie wykazali, iż budżet roku 2025 został zrealizowany w sposób nieprawidłowy, czyli niezgodny z uchwałą budżetową na 2025 rok podjętą przez Radę Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim.

Z protokołu z sesji nie wynika, aby Rada Powiatu podała, jakie kwoty wydatków zostały z wadliwie wykonane przez Zarząd Powiatu oraz jakie kwoty dochodów nie zostały pozyskane do budżetu i jaką miały one relację w stosunku do całości wykonanych wydatków Powiatu. Zasadność oceniania wykonania budżetu poprzez jego całościowe wykonanie prezentowane jest również w orzecznictwie sądowym. Kontrola absolutorijna musi być przeprowadzana przez radę z uwzględnieniem merytorycznych przesłanek uzasadniających negatywną ocenę wykonania budżetu. Dokonując oceny wykonania budżetu, rada winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości, a nie koncentrować się na kwestiach z nim niezwiązanych. Obowiązkiem organu stanowiącego jest bowiem przede wszystkim rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym oraz zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan (zobacz wyrok WSA w Kielcach z dnia

30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13, LEX nr 1426536 utrzymany w mocy przez wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 231/14, LEX nr 1774941).

Reasumując, Skład Orzekający wskazuje, że Rada Powiatu Tomaszowskiego podejmując uchwałę w sprawie absolutorium dla Zarządu w której nie udzieliła absolutorium Zarządowi Powiatu Tomaszowskiego z tytułu wykonania budżetu za 2025 roku, nie wykazała, jakimi przesłankami się kierowała nie udzielając absolutorium Zarządowi za 2025 rok. W ocenie Składu brak merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu Zarządu Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim skłania Skład do wydania opinii, jak w sentencji niniejszej uchwały.

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

Przewodniczący

III Składu Orzekającego RIO w Łodzi

Radosław Hrychorczuk