

Uchwała nr 106/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 22 lipca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołyk, Iwona Kudła (sprawozdawca),

Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok z powodu naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 8 lipca 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 10 lipca 2025 r. wpłynęła skarga Wójta Gminy Górno na uchwałę nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze ww. uchwały w dniu 22 lipca 2025 r.

Oceniając zgodność z prawem badanej uchwały zapoznało się z następującymi dokumentami:

- 1) Sprawozdaniem Wójta Gminy Górno z wykonania budżetu za 2024 rok,
- 2) Uchwałą nr 68/2025 VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy

Górno za 2024 roku wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, która miała charakter pozytywny z uwagami,

- 3) Wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok,
- 4) Uchwałą nr 90/2025 VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium, która miała charakter pozytywny z uwagami,
- 5) Porządkiem obrad sesji,
- 6) Protokołem z obrad sesji Rady Gminy Górno w dniu 30 czerwca 2025 r.,
- 7) Pismem Wójta Gminy przekazany Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej znak: IR.7013.29.2025.ŁP z dnia 11.06.2025 r.,
- 8) Odpowiedzią Wójta Gminy na pismo RIO znak: KO.40.04062.41.2025 i KO.40.04062.42.2025,
- 9) Odpowiedzią Przewodniczącego Rady Gminy na pismo RIO znak: KO.40.04062.41.2025 i KO.40.04062.42.2025,
- 10) Pismem Wójta Gminy Górno z dnia 10 lipca 2025 roku.

O terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana stosownie do treści art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Gminy Górno.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Gminy Górno w przedmiotowej uchwale nie udzieliła absolutorium Wójtowi Gminy z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. W uzasadnieniu do uchwały Rada Gminy Górno wskazała, że po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu gminy za 2024 rok, sprawozdaniem finansowym, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, informacją o stanie mienia Gminy, stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Górno oraz uchwałą Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach dotyczącej opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej w sprawie absolutorium dla wójta Gminy Górno podjęła uchwałę, w której nie udzieliła Wójtowi Gminy Górno absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Pod głosowanie na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. został poddany projekt uchwały dotyczący absolutorium sformułowany zgodnie z wnioskiem przygotowanym przez Komisję Rewizyjną „o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok”.

Jako argumentację do sformułowania przez Komisję Rewizyjną wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazano między innymi, że:

- „Absolutorium jest formą kontroli jednostki samorządu terytorialnego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że rada gminy kontroluje działalność wójta, powołując w tym celu Komisję Rewizyjną. Komisja Rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi”,
- wykonanie dochodów majątkowych m.in.: zaplanowane w dziale 754, rozdziale 75412, § 6370 (środki z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych) na kwotę 4.995.000,00 zł uzyskano w wysokości 999.000,00 zł tj. 20% planu, a także w dziale 010, rozdziale 01043, § 6270 plan wynosił 268.280,00 zł, natomiast nie uzyskano zaplanowanej dotacji w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich jest niskie,
- Gmina nie uzyskiwała również planowanych dochodów ze zwrotów dotacji w dziale 926, rozdziale 92601, § 6660 na kwotę 1.591.115,46 zł (w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 rok nie odniesiono się do przyczyny nie uzyskania planowanych dochodów majątkowych),
- negatywnie ocenia realizację wydatków majątkowych m.in. w: dziale 010, rozdziale 01043 dla przedsięwzięć pn. "Budowa odcinka wodociągu w m. Bęczków (ul. Leśna)" i „Budowa odcinka sieci wodociągowej w m. Górno (ul. Przemysłowa)" dla których zaplanowano wydatki 100.000,00 zł, natomiast w roku budżetowym nie zostały zrealizowane. Brak wykonania wystąpił również na zadaniach w dziale 600, rozdziale 60016 pn. „Wykonanie rowu odwadniającego oraz przepustów pod wjazdami na plac targowy wzdłuż drogi w m. Górno (ul. Spacerowa)", gdzie plan wynosił 166.500,00 zł, oraz na zadaniu pn. „Budowa drogi w m. Radlin", na które zaplanowano wydatki w wysokości 100.000,00 zł. Podobna sytuacja wystąpiła w zadaniu pn. „Rozbudowa kompleksu sportowego w Górnem", na które to zadanie w 2024 roku zaplanowano w budżecie kwotę 100.000,00 zł i nie było wykonania. Niskie wykonanie wydatków wystąpiło w dziale 801, rozdziale 80101 gdzie zaplanowano środki w budżecie 2024 roku w wysokości 1.230.100,00 zł na przedsięwzięcie pn. „Budowa przyszkolnej hali sportowej wraz z zapleczem sanitarno – szatniowym, łącznikiem ze szkołą oraz wyposażeniem w m. Leszczyny”, zaś wykonanie wyniosło 79.002,90 zł, co stanowi 6,42% planu 2024 rok,
- nastąpił znaczny wzrost wynagrodzeń w 2024 roku w porównaniu do 2023 roku,
- Wójt nie wyjaśnił przyczyn braku realizacji zadań zawartych w uchwale budżetowej na rok 2024, na podstawie art. 271 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wnosila o przedłożenie wyjaśnień i informacji, jednakże na posiedzeniu Komisji spotykało się to z odpowiedzią, ze strony reprezentujących wójta pracowników - bowiem wójt nie uczestniczył w posiedzeniu Komisji – że należy zwrócić się do wójta czy innych osób w formie pisemnej. Dopiero dnia 11.06.2025 roku

Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej otrzymała pismo znak:IR.7013.29.2025.ŁP, w którym złożono wyjaśnienia.

W wyniku imiennego głosowania podjęta została uchwała nr XXXI/192/2025 w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, za którą głosowało 11 radnych przy 3 głosach przeciw. Głosowanie poprzedzone było podjęciem uchwały nr XXXI/191/2025 w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za 2024 rok (wynik imiennego głosowania 3 za, 11 wstrzymujących się).

W uzasadnieniu do uchwały w sprawie nie udzielenia absolutorium podniesiona została argumentacja przedstawiona przez Komisję Rewizyjną we wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Kolegium Izby w toku badania uchwały zważyło, co następuje.

Podjęcie badanej uchwały poprzedzone zostało czynnościami określonymi w art. 270 - 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz.1530 ze zm.).

Ustosunkowując się do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu do uchwały w zakresie zarzutu odnoszącego się do braku wyjaśnień Wójta Kolegium zauważa, że:

- W piśmie z dnia 11 czerwca 2025 r. znak: IR.7013.29.2025.ŁP skierowanym do Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej Wójt odnosi się do uwag zawartych w protokole z posiedzenia Komisji Rewizyjnej przedstawiając poszczególne etapy wykonywania wydatków inwestycyjnych zaplanowanych na 2024 rok.

- Wójt na sesji wyjaśnił przyczyny niewykonania dochodów majątkowych, szczegółowo wskazując powody braku ich uzyskania w budżecie 2024 roku, złożył wyjaśnienia w zakresie realizacji wydatków budżetowych, w tym niewykonanych zadań inwestycyjnych i przedstawił przyczyny wzrostu wydatków na wynagrodzenia w 2024 roku (protokół z sesji informacja przedstawiona w pkt 4 porządku obrad).

Kolegium Izby wskazuje, iż na sesji na której podjęto badaną uchwałę radni po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Wójta, nie zadawali dodatkowych pytań w zakresie wykonania budżetu (w tym dotyczących np. niewykonania wskazanych przez Komisję Rewizyjną zadań inwestycyjnych).

Uzasadnienie przedmiotowej uchwały opiera się jedynie na ustaleniach Komisji, nie ma w nim zaś odzwierciedlenia wyjaśnień składanych radnym przez Wójta.

Z pisma Przewodniczącego Rady Gminy Górno z dnia 10 lipca 2025 r. znak: RG.0004.36.2025.GS wynika, że cyt. „treść pisma Wójta Gminy Górno, znak: IR.7013.29.2025.ŁP, została przekazana członkom komisji rewizyjnej za pośrednictwem platformy e-Posiedzenia w dniu 11.06.2025 r.". Zatem uprawniony jest wniosek, że nie zapoznali się z nim radni nie będący członkami Komisji.

Z protokołu z posiedzenia sesji nie wynika, aby radni kwestionowali wyjaśnienia Wójta dotyczące nieuzyskania dochodów majątkowych, czy też braku realizacji zadań zaplanowanych w budżecie a wskazanych przez Komisję Rewizyjną, jak również znacznego wzrostu wynagrodzeń w 2024 roku w porównaniu do 2023 r. Przykładowo - żaden radny nie kwestionował wyjaśnienia Wójta, że inwestycja wprowadzona do budżetu w dniu 26 września 2024 r. nie była możliwa do wykonania z uwagi na krótki czas do końca roku, bowiem samo przeprowadzenie procedury przetargowej, uzyskanie pozwoleń trwa minimum 6 miesięcy.

W związku z powyższym Kolegium wskazuje, iż niezasadne jest twierdzenie, że Wójt nie wyjaśnił przyczyn pełnej realizacji budżetu skoro przedstawiona przez niego argumentacja została pominięta przy podejmowaniu tej uchwały.

W tym miejscu warto przytoczyć, że Skład Orzekający w uchwale nr 90/2025 opiniując pozytywnie wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium zawarł uwagi dotyczące konieczności wykazania winy Wójta, a także wpływu braku pełnej realizacji budżetu na społeczność lokalną. Skład Orzekający wskazał również, że to na etapie rozpatrywania wniosku Komisji, a przed głosowaniem przez Radę Gminy uchwały w sprawie absolutorium możliwe będzie zastosowanie art. 271 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, może żądać przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do dokumentów o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 (czyli sprawozdania z wykonania budżetu i sprawozdań finansowych).

Kolegium w pełni podziela tezę zawartą w wyroku WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13, że:

- obowiązkiem organu stanowiącego jest rozważenie przyczyn rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym oraz zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Realizacja inwestycji zależy nie tylko od zabezpieczenia środków w budżecie, ale także od innych czynników, jak uzyskanie stosownych pozwoleń, uwarunkowań związanych z realizacją programów pomocowych, harmonogramem przedsięwzięć wspólnych,
- Rada Gminy nie może przy ocenie wykonania budżetu koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach. Nie kwestionując znaczenia wydatków inwestycyjnych dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy ocenie wykonania budżetu należy uwzględnić też wykonanie budżetu w innym zakresie (oświata, kultura) może mniej wymierne, ale mające kapitalne znaczenie dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty.

Kolegium stwierdza, że na sesji organ stanowiący podejmując uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok nie wypełnił obowiązku wskazania odpowiedzialności Wójta za nie wykonanie budżetu 2024 roku w pozycjach wskazanych we wniosku Komisji Rewizyjnej. W szczególności w ocenie Kolegium, Rada Gminy

jako organ stanowiący w przedmiotowej uchwale nie wskazała wprost, iż za niewykonanie budżetu gminy za 2024 roku, w tym zadań inwestycyjnych bezpośrednio można winić Wójta.

W ocenie Kolegium Izby Komisja Rewizyjna na etapie procedowania dotyczącego sformułowania wniosku w sprawie absolutorium, jak również Rada Gminy nie podjęła prób i nie wykazała jaki wpływ na społeczność lokalną miał brak wykonania w 2024 roku zadań wskazanych przez Komisję.

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytanie: 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. Są to kryteria prawidłowo przeprowadzonej kontroli absolutoryjnej (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2024 r. sygn. akt III SA/Po 495/24).

Za zasadne w tym momencie Kolegium Izby uznaje wskazanie, iż:

- dochody budżetu Gminy zaplanowane na poziomie 108.386.698,36 zł zrealizowano w kwocie 103.119.962,67 zł, co stanowiło 95,14% w stosunku do dochodów planowanych. Przy czym dochody bieżące zaplanowane na kwotę 98.053.610,84 zł wykonano w wysokości 98.963.007,87 zł, czyli w 100,92%. Dochody majątkowe Gminy zaplanowane w wysokości 10.333.087,52 zł wykonano w kwocie 4.156.954,80 zł, co stanowiło 40,22 % planu,
- wydatki budżetu zaplanowane w łącznej kwocie 122.600.671,33 zł, wykonano w wysokości 102.449.956,77 zł, co stanowiło 83,56 % planu, w tym planowane w wysokości 98.126.611,88 zł wydatki bieżące wykonano w kwocie 86.566.390,70 zł, czyli w 88,21%, zaś wydatki majątkowe planowane w wysokości 24.474.059,45 zł wykonano w kwocie 15.883.566,07 zł, czyli w 64,89%,
- różnica między wykonanymi dochodami i wydatkami budżetowymi w 2024 r. stanowiła nadwyżkę budżetu w kwocie 670.005,90 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 14.213.972,97 zł,
- przychody budżetu zaplanowane na kwotę 17.253.972,97 zł wykonano w wysokości 4.915.215,97 zł. Planowane przychody z tytułu kredytów, pożyczek, emisji obligacji komunalnych w wysokości 14.900.000,00 zł zostały wykonane w kwocie 2.000.000,00 zł. Wykonano również przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 788.495,24 zł, planując je na kwotę 227.252,24 zł oraz wykonano zaplanowane przychody z tytułu wolnych środków w kwocie 2.126.720,73 zł. Rozchody przeznaczone na spłatę długu zwrotnego zrealizowano w kwocie 3.040.000,00 zł, a zatem w zaplanowanej wysokości.

Kolegium Izby zauważa, iż podstawą nieudzielenia absolutorium Wójtowi nie były w istocie okoliczności wprost związane z wykonaniem budżetu. Podczas gdy przedmiotem absolutorium powinna być wyłącznie ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt jako organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność.

Reasumując Kolegium Izby wskazuje, iż brak było merytorycznych przesłanek do dokonania negatywnej oceny przez Radę Gminy wykonania budżetu za 2024 rok. Radni przy ocenie wykonania budżetu, oceniając stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do planowanych, skoncentrowali się jedynie na niektórych wydatkach inwestycyjnych. Rada Gminy nie rozważyła jaki był ich wpływ na wielkość rozbieżności między planem a wykonaniem, nie dokonała też oceny w przypadku zadań inwestycyjnych przyczyn ich niewykonania, jak również ewentualnej odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Pozwala to na dokonanie przez Kolegium Izby stwierdzenia, że kontrola absolutoryjna została przeprowadzona wadliwie. Rada Gminy Górno jak wskazują materiały zgromadzone w toku postępowania nadzorczego takiej całościowej oceny nie zrealizowała.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka