

Uchwała Nr 84/2025
IX Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 11 lipca 2025 roku

w sprawie opinii o uchwale nr XLV/117/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok.

IX Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Monika Różycka

Członkowie: Agnieszka Zarębska
Iwona Kudła

po rozpoznaniu w dniu 11 lipca 2025 r. uchwały nr XLV/117/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 30 czerwca 2025 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok, działając na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 28a ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), uchwała co następuje:

opiniuje negatywnie uchwałę Rady Miejskiej w Bodzentynie nr XLV/117/2025 z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok.

Uzasadnienie

W dniu 1 lipca 2025 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęła uchwała nr XLV/117/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok. Uchwała podjęta została przez Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn.

Mając na uwadze fakt, że z treści §1 tej uchwały wynika, że Rada Miejska w Bodzentynie nie udzieliła Burmistrzowi Miasta i Gminy Bodzentyn absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych niniejszym wyraził opinię w odniesieniu do przedmiotowej uchwały.

Skład Orzekający opiniując ww. uchwałę wziął pod uwagę następujący stan faktyczny i prawny.

Na wstępie należy zaznaczyć, że Prezes Rady Ministrów rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 5 grudnia 2024 r. na podstawie art. 240a ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz po rozpatrzeniu wniosku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zawieszenia organów Miasta i Gminy Bodzentyn i ustanowienia zarządu komisarycznego zawiesił organy Miasta i Gminy Bodzentyn oraz ustanowił zarząd komisaryczny dla Miasta i Gminy Bodzentyn na okres dwóch lat, nie dłużej jednak niż do

wyboru rady oraz burmistrza na kolejną kadencję, poczynając od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od dnia 8.01.2025 r. Komisarzem Rządowym dla Miasta i Gminy Bodzentyn jest p. Anna Leżańska na podstawie pisma Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2024 r.

Skład Orzekający zauważa, iż szeroko pojęta procedura absolutoryjna została uregulowana w art. 267, art. 270 i art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 4, art. 18a ust. 3 i art. 28a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Na tle tych regulacji, nie kwestionując wyłącznej właściwości rady gminy do rozpatrywania sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu, wyrażonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, podkreślić należy, że postępowanie w sprawie skwitowania wykonania budżetu charakteryzuje się swego rodzaju etapowością. Należy to rozumieć w taki sposób, iż na każdym etapie postępowania absolutoryjnego odpowiednie organy powinny zapoznać się z określonymi dokumentami i na tej podstawie wyrazić swoje stanowisko, w szczególności w formie opinii czy wniosku. Takie sformalizowanie postępowania ma gwarantować prawidłowość (w znaczeniu legalności) ostatecznej decyzji w przedmiocie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu z tytułu realizacji budżetu w roku poprzednim, wyrażanej w formie uchwały organu stanowiącego. Nieprawidłowości czy uchybienia występujące w poszczególnych stadiach postępowania w sprawie absolutorium, w zależności od stopnia naruszenia powołanych regulacji ustawowych, mogą powodować wadliwość tego postępowania. Naruszenia takie zostały stwierdzone przez Skład Orzekający w przedmiotowej sprawie.

Skład Orzekający podkreśla, że na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 3 ustawy o finansach publicznych komisja rewizyjna w procedurze absolutoryjnej powinna sformułować opinię na temat wykonania budżetu gminy przez organ wykonawczy, a następnie w oparciu o tę opinię sporządzić wniosek w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium. Komisja Rewizyjna jest organem kontrolnym rady gminy wobec wójta (burmistrza, prezydenta), co wynika z art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a opiniowanie wykonania budżetu i formułowanie wniosku w sprawie absolutorium są właśnie przejawem realizacji przez nią funkcji kontrolnej.

Zgodnie z § 41 ust. 1 i 2 Statutu Miasta i Gminy Bodzentyn stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Bodzentynie nr X/81/2018 z dnia 16 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Bodzentyn, cyt.:

„1. W skład Komisji Rewizyjnej wchodzi:

- 1) Przewodniczący,
- 2) Zastępca Przewodniczącego,
- 3) pozostali członkowie.

2. Skład osobowy Komisji Rewizyjnej zatwierdza Rada.”

Z kolei § 67 ust. 1 i 2 Statutu stanowi o tym, że:

„1. Rada powołuje ze swego grona stałe i doraźne komisje do wykonywania określonych zadań.

2. Komisje składają się nie więcej niż z 5 członków”.

Rada Miejska w Bodzentynie w dniu 28 maja 2024 r., m.in. na podstawie § 41 ust. 1 i 2 w związku z § 67 ust. 1 i 2 Statutu Miasta i Gminy Bodzentyn podjęła uchwałę nr III/5/2024 w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bodzentynie, w której w § 1 ustaliła 5 osobowy skład Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bodzentynie.

Niemniej jednak, jak wskazano wyżej, w Gminie Bodzentyn zawieszone są organy gminy, w tym m.in. zawieszony w działaniu jest organ stanowiący oraz wszystkie komisje Rady, w tym obligatoryjna komisja rewizyjna.

W niniejszej sprawie ustalono, iż do dnia wydania przez Skład Orzekający niniejszej opinii do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach – celem zaopiniowania – nie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Bodzentynie.

Skład Orzekający stwierdza, że opinia komisji rewizyjnej w kwestii wykonania budżetu gminy oraz jej wniosek w sprawie udzielenia albo nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu posiadają również kluczowe znaczenie na dalszych etapach postępowania absolutorijnego i w istocie rzeczy wpływają na jego prawidłowość w świetle powoływanych przepisów prawa. Wpływ ten przejawia się w tym, że wyrażenie stanowiska komisji w postaci opinii i wniosku winno poprzedzać kolejne czynności podejmowane w postępowaniu absolutorijnym. Zgodnie bowiem z art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych rada gminy przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3.

W tym miejscu wskazać należy, że Skład Orzekający nie poddaje w wątpliwość kwestii nieprawidłowego wykonania budżetu Miasta i Gminy Bodzentyn za 2024 rok, bowiem w dniu 25 kwietnia 2025 roku IX Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach uchwałą nr 59/2025 negatywnie zaopiniował sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Bodzentyn za 2024 rok. W przedmiotowej opinii Skład Orzekający zwrócił uwagę na:

1) niskie wykonanie planowanych dochodów majątkowych (37,61%), które dotyczyło m.in. środków pochodzących z: Rządowego Funduszu Polski Ład; Program Inwestycji Strategicznych (wykonanie w §6370 dochodów na poziomie 11.464.850,00 zł, co stanowi 51,86% planu), dotacji celowych na realizację zadań z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (wykonanie w §6257 i §6259 dochodów w łącznej wysokości 297.044,99 zł, co stanowi 4,93% planu), Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (brak wykonania w §6100 dochodów przy planowanych dochodach w wysokości 1.797.666,00 zł), Rządowego Programu Odbudowy Zabytków (brak wykonania w §6090 dochodów przy planowanych dochodach w wysokości 499.800,00 zł) oraz wpływów z wpłat gmin i powiatów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych lub związków powiatów na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (brak wykonania w §6650 dochodów przy planowanych dochodach w wysokości 2.023.781,14 zł).

2) niskie wykonanie dochodów własnych o charakterze bieżącym, m. in. z niżej wymienionych źródeł:

- wpływy z podatku od środków transportowych (§ 0340) - plan 4.550.000,00 zł, wykonanie 1.671.706,00 zł, co stanowi 36,74% planu,
- wpływy z podatku leśnego (§ 0330) - plan 1.022.000,00 zł, wykonanie 373.845,24 zł, co stanowi 36,58% planu,
- wpływy z podatku od nieruchomości (§ 0310) - plan 5.512.167,07 zł, wykonanie 3.416.355,52 zł, co stanowi 61,98% planu,
- wpływy z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej (§ 0350) - plan 120.000,00 zł, wykonanie 11.941,31 zł, co stanowi 9,95% planu,
- wpływy z różnych dochodów (§ 0970) - plan 3.534.287,00 zł, wykonanie 829.563,81 zł, co stanowi 23,47% planu.

Skład Orzekający zauważył, że łączna kwota niewykonanych dochodów bieżących z powyższych źródeł wynosi 8.435.042,19 zł, co świadczy o nierealistycznym ich planowaniu.

3) liczne przekroczenia planowanych wydatków budżetowych występujące w 2024 r.

4) różnicę między wykonanymi dochodami i wydatkami budżetowymi w 2024 roku, która stanowiła deficyt w kwocie 5.723.885,50 zł, przy planowanej nadwyżce w wysokości 15.069,78 zł. Oznacza to, że wydatki i rozchody budżetu 2024 r. zostały pokryte z innych źródeł niż określone w budżecie Gminy.

5) przychody budżetu zaplanowane na kwotę 597.650,22 zł, które wykonano w wysokości 8.999.533,73 zł i pochodziły one z niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 613.881,22 zł oraz zaciągniętego w 2024 r. kredytu krótkoterminowego w kwocie 8.385.652,51 zł na sfinansowanie występującego w ciągu roku 2024 przejściowego deficytu, który do dnia 31.12.2024 r. nie został spłacony.

6) udzielenie Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych w Bodzentynie Sp. z o. o. krótkoterminowej pożyczki w kwocie 2.000.000,00 zł, która do dnia 31 grudnia 2024 roku nie została spłacona.

7) wydatkowanie w 2024 r. nadwyżek środków z: opłat i kar za korzystanie ze środowiska, opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych niezgodnie z ich ustawowym przeznaczeniem.

8) posiadane zobowiązania wymagalne w wysokości 3.403.995,80 zł na koniec IV kwartału 2024 r., na które składają się: zaległości z tytułu odroczonej składki ZUS (w tym opłata prolongacyjna) za miesiąc sierpień 2024 roku w wysokości 453.995,80 zł oraz zaległości z tytułu nie wniesienia do SIM KZN Świętokrzyski Sp. z o.o. kwoty 2.950.000,00 zł.

W świetle powyższego nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Miasta i Gminy Bodzentyn z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2024 rok byłoby zasadne, niemniej jednak brak wniosku Komisji Rewizyjnej, jak również brak opinii organu nadzoru o takim wniosku spowodował, że procedowanie nad uchwałą nr XLV/117/2025 odbywało się z pominięciem ważnych przesłanek ustawowych. W konsekwencji przed podjęciem przedmiotowej uchwały

Rady Miejskiej niespełnione zostały wymogi formalne wynikające z treści powoływanych przepisów, a w związku z tym tryb przyjmowania uchwały przez Radę obarczony został poważnymi wadami formalno-prawnymi, rzutującymi na aspekt legalności całego badanego aktu.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały przysługuje prawo wniesienia odwołania do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Monika Różycka