

Uchwała nr 92/2025

VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 21 lipca 2025 roku

w sprawie opinii o uchwale nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok

VI Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodniczący: Iwona Kudła

Członkowie: Monika Dębowska-Sołtyk

Zbigniew Rękas

działając na podstawie art. 13 pkt 8, art. 19 ust. 2 i 3 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), po zbadaniu w dniu 21 lipca 2025 roku uchwały nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok postanawia

zaopiniować negatywnie uchwałę nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

U z a s a d n i e

W dniu 8 lipca 2025 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęła uchwała nr XXXI/192/2025 Rady Gminy Górno z dnia 30 czerwca 2025 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok (dalej również opiniowana uchwała). Z § 1 tej uchwały wynika, że Rada Gminy nie udzieliła Wójtowi Gminy Górno absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok, w związku z czym Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach działając na podstawie art. 13 pkt 8 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wyraził opinie w sprawie ww. uchwały.

Skład Orzekający opiniując ww. uchwałę zapoznał się z:

- przedłożonym porządkiem obrad sesji,
- protokołem z przebiegu obrad XXXI sesji Rady Gminy Górno,
- wynikami imiennego głosowania radnych nad udzieleniem absolutorium,
- treścią pisma Wójta Gminy przekazanego Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej
- treścią odpowiedzi Wójta na pismo z dnia 8 lipca 2025 r. znak: KO.40.04062.41.2025 i KO.40.04062.42.2025
- treścią odpowiedzi Przewodniczącego Rady Gminy na pismo z dnia 8 lipca 2025 r. znak: KO.40.04062.41.2025 i KO.40.04062.42.2025
- uchwałą nr 90/2025 tegoż Składu dotyczącą opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium.

Na podstawie ww. dokumentów Skład Orzekający ustalił co następuje.

Na sesji Rady Gminy Górno w dniu 30 czerwca 2025 roku w obecności 14 radnych podjęto m.in. uchwały:

1. 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).
2. nr XXXI/192/2025 w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu budżetu za 2024 rok (wynik imiennego głosowania 11 za, 3 przeciw).

Oceniając powyższe Skład Orzekający stwierdza, że uchwała wskazana w pkt 1 zapadła, gdyż zgodnie z art. 14 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz.1465 ze zm.) opowiedziała się za nią zwykła większość radnych. Zapadła również uchwała o nieudzieleniu absolutorium gdyż za wnioskiem komisji rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium zgodnie z art.28a ust.2 ww. ustawy zagłosowała bezwzględna większość ustawowego składu radnych, który w przypadku Rady Gminy Górno wynosi 15 radnych.

Odnosnie opiniowanej uchwały w celu ustalenia czy jej podjęcie 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.) Skład Orzekający dokonał szczegółowej analizy przebiegu sesji w dniu 30 czerwca 2025 roku i ustalił m.in., że w punkcie 8 porządku obrad pt. „Przyjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok”, członek Komisji Rewizyjnej odczytał projekt uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok wraz z uzasadnieniem.

W uzasadnieniu do uchwały jako argumentację do nieudzielenia absolutorium przedstawiono sformułowania Komisji Rewizyjnej zawarte we wniosku o nieudzielenie absolutorium wskazując 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, rozdział 75412 w §6370 (środki z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych) na kwotę 4.995.000,00 zł a uzyskano w wysokości 999.000,00zł tj. 20% planu, a także w dziale 010, rozdział 01043 w §6270 plan wynosił 268.280,00 zł natomiast nie uzyskano zaplanowanej dotacji w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich jest niskie,

- Gmina nie uzyskała również planowanych dochodów ze zwrotów dotacji 926, rozdział 92601 w § 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.),

- ocenia negatywnie realizację wydatków majątkowych m.in. w: dziale 010 rozdział 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 wystąpiło również na zadaniach w dziale 600, rozdział 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 Górnicy 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, rozdział 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 roku,

- nastąpił znaczny na 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.

Skład Orzekający stwierdził, że Wójt na sesji w dniu 30 czerwca 2025 roku wyjaśnił przyczyny niewykonania dochodów majątkowych, szczegółowo wskazując powody braku ich uzyskania w budżecie 2024 roku (protokół z sesji informacja przedstawiona w pkt 4 porządku obrad).

Ponadto Skład Orzekający odnosząc się do zarzutu braku wyjaśnień Wójta w zakresie realizacji wydatków budżetowych zauważa, że:

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

- Na sesji Wójt także odniósł się do uwag zawartych we wniosku Komisji Rewizyjnej omawiając realizację kwestionowanych zadań inwestycyjnych, jak również omówił przyczynę wzrostu wynagrodzeń w 2024 roku w porównaniu do roku 2023 (miało to miejsce również w pkt 4 porządku obrad).

- Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 roku nie było dodatkowych pytań, zatem uzasadniony jest wniosek, że radni rozpatrując wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium oparli się na ustaleniach tej Komisji.

Powyższy wniosek wynika w szczególności z odpowiedzi Przewodniczącego Rady Gminy Górno z dnia 10 lipca 2025 roku znak: RG.0004.36.2025.GS cyt. „treść pisma Wójta Gminy Górno, znak: IR.7013.29.2025.ŁP, została przekazana członkom komisji rewizyjnej za pośrednictwem platformy e-Posiedzenia dnia 11. 06.2025 roku.

A zatem wyjaśnienie złożone przez Wójta z dnia 11 czerwca 2025 roku otrzymali tylko członkowie komisji rewizyjnej. Pismo to nie było odczytane na sesji w dniu procedowania nad absolutorium dla Wójta, w związku z czym pozostali radni Rady Gminy Górno nie zostali poinformowani o przyczynach niewykonania niektórych zadań inwestycyjnych zaplanowanych w budżecie 2024 r.

W tym miejscu warto przytoczyć, że Skład Orzekający w uchwale nr 90/2025 dotyczącej opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium wskazał, m.in., że to na organie stanowiącym ciąży obowiązek wykazania i uzasadnienia iż brak wykonania istotnych zadań nakreślonych w uchwale budżetowej ma wpływ dla społeczności lokalnej gminy. Zatem to na etapie rozpatrywania wniosku Komisja 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 j. s. t i sprawozdań finansowych).

Skład Orzekający wskazał w tej opinii jednocześnie, że zgodnie z orzeczeniem WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13, 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”.

Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, że na sesji w dniu 30 czerwca 2025 roku, organ stanowiący podejmując uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok nie wypełnił obowiązku wskazania winy Wójta za wykonanie budżetu 2024 roku. W szczególności w ocenie Składu Orzekającego, Rada Gminy jako organ stanowiący w przedmiotowej uchwale nie wskazała wprost, iż za nie wykonanie budżetu gminy za 2024 roku, w tym zadań inwestycyjnych bezpośrednio można obciążyć Wójta. Ponadto - nie wykazała wpływu niepełnej realizacji budżetu na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności.

Formułując powyższą ocenę Skład Orzekający zaznacza, że instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Zatem absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego.

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 absolutorijnej (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2024 r. sygn. akt III SA/Po 495/24).

Zdaniem Składu Orzekającego zasadnym jest wskazanie za ustaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13) „jeżeli 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(...)”. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i art. 271 u.f.p. (por. np. wyrok NSA z 12 marca 2025 r. sygn. akt II GSK 231/14, wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2019 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08).

Skład Orzekający zauważa ponadto, że uzasadnienie do ww. uchwały nie zawiera ustaleń i wniosków poczynionych przez organ stanowiący, który podjął uchwałę a jedynie ustalenia i wnioski Komisji Rewizyjnej.

W statucie Gminy przyjętym uchwałą nr VII/54/03 z dnia 29 sierpnia 2003 r w rozdziale VI zawarto zasady i tryb działania komisji rewizyjnej. W § 52 wskazano, że do działania komisji rewizyjnej zastosowanie mają odpowiednio przepisy od § 43 do § 50 Statutu. Zgodnie z treścią § 50.1 Statutu Gminy, Komisje przedstawiają swoje stanowisko w formie wniosków, natomiast z § 46 wynika, że „Rada nie może przekazywać komisjom prawa decydowania i podejmowania uchwał w jej imieniu”.

W ocenie Składu Orzekającego w odniesieniu do uzasadnienia badanej uchwały, doszło do przekazania tych kompetencji. Organ stanowiący przyjął stanowisko Komisji Rewizyjnej nie wskazując nawet czy podziela te zarzuty wobec czego pominięte zostały wyjaśnienia składane przez Wójta.

Skład Orzekający wskazuje, iż niezasadne jest twierdzenie, że Wójt nie wyjaśnił przyczyn pełnej realizacji budżetu skoro przedstawiona przez niego argumentacja została pominięta przy podejmowaniu tej uchwały.

Rada Gminy Górno przedmiotową uchwałę podjęła w terminie określonym w art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych tj. nie później niż do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym po zapoznaniu się wymaganymi dokumentami i uznała, że nie istniały przesłanki do udzielania tego absolutorium.

W ocenie Składu Orzekającego, Rada Gminy Górno nie dokonała prawidłowej oceny wykonania budżetu Gminy za 2024 roku i nie udowodniła winy Wójta za brak pełnej realizacji budżetu, nie wykazała wpływu braku realizacji budżetu na lokalną społeczność.

Wskazać przy tym należy, że Rada Gminy w punkcie poprzedzającym kwestie absolutorium, zatwierdziła sprawozdania finansowe wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za 2024 rok.

Wypełniając zatem dyspozycję art. 13 pkt 8 oraz 19 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 14 dni od daty jej wydania.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

Iwona Kudła