

Uchwała nr 90/2025

VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 17 czerwca 2025 roku

dotycząca opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium

VI Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Iwona Kudła

Członkowie: Monika Różycka
Zbigniew Rękas

działając na podstawie art. 13 pkt 8 oraz art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) po zbadaniu w dniu 17 czerwca 2025 roku wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Górno w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok postanawia:

zaopiniować pozytywnie z uwagami wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 6 czerwca 2025 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Górno (*zwanej dalej Komisją*) z dnia 26 maja 2025 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno.

Z treści ww. dokumentu oraz stanowiącego do niego załącznika w postaci protokołu wraz z listą obecności z posiedzenia Komisji Rewizyjnej, które odbyło się w dniu 26 maja 2025 roku wynika, że zgodnie z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) Komisja zapoznała się i dokonała analizy:

- 1) sprawozdania z wykonania budżetu za 2024 rok,
- 2) sprawozdania finansowego Gminy za 2024 rok,
- 3) informacji o stanie mienia komunalnego Gminy na dzień 31 grudnia 2024 roku,
- 4) uchwały nr 68/2025 VI Składu Orzekającego RIO w Kielcach wraz z uzasadnieniem.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Górno liczy 5 członków. W posiedzeniu uczestniczyli wszyscy członkowie Komisji, którzy jednogłośnie zagłosowali za wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok. Jak wynika z załączonego do wniosku protokołu głosowanie nad wnioskiem miało charakter jawny. Z dokumentów dołączonych do wniosku wynika, że analiza danych sprawozdawczych odbyła się przy udziale Zastępcy Skarbnika, który przedstawiając ww. dokumenty udzielał wyjaśnień poprzez odpowiedzi na stawiane pytania. Na posiedzeniu Komisji obecna była również P. Sekretarz, która także udzielała odpowiedzi na zadawane pytania.

Komisja sporządziła wniosek o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

W uzasadnieniu do wniosku Komisja stwierdziła, że „*dochody zostały zrealizowane w odpowiednim stopniu, jednakże stwierdza brak wyjaśnień w sprawozdaniu dotyczących niskich dochodów majątkowych – 40,23% planu*”. Komisja wskazała również, że nie otrzymała żadnych dodatkowych wyjaśnień co do przyczyny tak niskiej realizacji dochodów majątkowych. Komisja krytycznie oceniła przebieg realizacji 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 po 100.000,00 zł, które w roku budżetowym nie zostały zrealizowane. Brak wykonania wydatków majątkowych 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 na 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. W sprawozdaniu nie wskazano przyczyn braku realizacji ww. przedsięwzięć, jak również nie odniesiono się do niskiego wykonania wskazanych wyżej wydatków.

Komisja, wskazała iż odnosi się negatywnie do zrealizowanych wydatków. Zdaniem Komisji Wójt realizując budżet winien kłaść nacisk na realizację zaplanowanych w budżecie inwestycji. Komisja stwierdziła, że nie została przedłożona przez Wójta żadna informacja, jak również nie przedłożono żadnych konkretnych wyjaśnień, dotyczących dużego wzrostu wydatków na wypłatę wynagrodzeń w 2024 roku w stosunku do 2023 r. Komisja na koniec stwierdziła, że Wójt nie przedłożył żadnych wyjaśnień czy informacji co było powodem takiego działania, które spowodowało zaniechania przez Wójta prowadzenia zaplanowanych w przyjętym na początku roku budżecie zadań. Zdaniem Komisji było to celowe zaniechanie prowadzenia zaplanowanych inwestycji, co w efekcie końcowym spowodowało bardzo niski wskaźnik zrealizowania budżetu w zakresie zadań inwestycyjnych. Komisja podkreśliła, iż Wójt nie skorzystał z możliwości udziału w posiedzeniu Komisji, które miało na celu omówienie i wyjaśnienie wszelkich spraw dot. realizacji budżetu w roku 2024. Jak dalej wskazano z uwagi na nieobecność Skarbnika, uczestniczyła Zastępca Skarbnika, która oznajmiła, że nie może się ustosunkować do wniosków i zapytań członków Komisji, bowiem uczestniczy w takim charakterze pierwszy raz. Co do pytań skierowanych do Wójta, który również w posiedzeniu nie uczestniczył, odniosła się P. Sekretarz, która oznajmiła że Komisja winna się zwrócić pisemnie z pytaniami do Wójta. Ponadto wskazała, iż o wykonanie inwestycji należy pytać tylko dział inwestycji. Na prośbę P. Rubak o rozmowę z kimś odpowiedzialnym za inwestycje P. Sekretarz

poprosiła o pismo z prośbą o rozmowę Komisji z pracownikiem inwestycji w przedmiotowej sprawie. A na zadane pytanie o Polski Ład Inwestycje P. Sekretarz znowu powiedziała, że to pytanie do pracownika merytorycznego.

W końcowej części uzasadnienia wniosku Komisja wskazała, że stoi na stanowisku, iż pomimo warunkowej opinii RIO w zakresie sprawozdania z realizacji budżetu, nie może wnioskować o udzielenie absolutorium Wójtowi, bowiem jak Komisja powyżej stwierdziła, Wójt celowo zaprzestał realizacji zadań przewidzianych w pierwotnej uchwale budżetowej na 2024 rok. Takie podejście przez Wójta do realizacji budżetu jest naganne, a stosowanie takiej praktyki zatrzymuje rozwój gminy oraz skutkować będzie w przyszłości dużo większymi kosztami realizacji zadań inwestycyjnych, których Wójt, pomimo zabezpieczenia środków w budżecie na ich realizację celowo nie zrealizował w roku 2024.

Oceniając wyżej wskazane okoliczności Skład Orzekający zauważa, iż Komisja we wniosku odniosła się do niskiego wykonania dochodów majątkowych oraz niewykonania planu wydatków majątkowych na zadaniach bądź też niskiego ich wykonania, które to kwestie podnoszone były również w opinii nr 68/2025 z dnia 28 kwietnia 2025 roku o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Górnio za 2024 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego. Jednocześnie zaznaczyć należy, iż opinia ta miała charakter opinii pozytywnej z uwagami ze względu m.in. na brak wykazania w informacji o stanie mienia danych dotyczących dochodów uzyskanych z tytułu wykonania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonania posiadania, co nie spełniało wymogu określonego w art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o finansach publicznych, a także do braku odniesienia się do niskiego wykonania dochodów majątkowych i realizacji wydatków majątkowych. Jednakże co do zasady dochody budżetu za 2024 rok wykonano w 95,14 % w tym: bieżące w 100,92 % i majątkowe w 40,22 % planu, natomiast wydatki wykonano w 83,56 % planu z tego: bieżące w 88,21 % i majątkowe w 64,89 % planu

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku zważył co następuje:

Komisja Rewizyjna na posiedzeniu, którego przedmiotem było omówienie sprawozdań finansowych, sprawozdań z wykonania budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego a także zapoznanie się z opinią RIO o sprawozdaniu, nie uzyskała w pełni wyjaśnień na zadawane pytania, jak również nikt nie odniósł się do uwag zawartych w opinii RIO, a dotyczących niewykazania w sprawozdaniu za 2024 rok przyczyny braku realizacji zadań inwestycyjnych omówionych w tej opinii. Jak wynika z wniosku dotyczącego udzielenia absolutorium Wójt nie skorzystał z możliwości udziału w posiedzeniu Komisji.

Skład Orzekający wskazuje w tym miejscu, iż zgodnie z zapisem § 46 ust. 3 Statutu Gminy przyjętego uchwałą nr XVI/92/2024 Rady Gminy Górnio z dnia 12 grudnia 2024 r. na posiedzenie komisji może zostać wezwany Wójt i w takiej sytuacji jego udział w posiedzeniu jest obowiązkowy. Z opiniowanego wniosku ani załączonych do niego dokumentów nie wynika, czy komisja rewizyjna wezwała Wójta na posiedzenie komisji, na podstawie uregulowań statutowych, czy też uznała,

jedynie, że Wójt ma prawo uczestniczyć w tym posiedzeniu. Zawarte we wniosku sformułowanie „Wójt nie skorzystał z możliwości udziału w posiedzeniu Komisji Rewizyjnej” nie pozwala na dokonanie oceny realizacji § 46 ust. 3 Statutu.

Skład Orzekający zważył co następuje. Ocena wykonania budżetu w formie opinii, stanowiącej uzasadnienie wniosku Komisji jest niezbędną przesłanką poprzedzającą przedstawienie przez komisję rewizyjną wniosku w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wniosek ten powinien pozostawać w logicznym związku z opinią Komisji o wykonaniu budżetu. Komisja przy formułowaniu wniosku może korzystać z całego zakresu uprawnień kontrolnych, dokonuje oceny wykonania budżetu pod kątem celowości wydatków, gospodarności, a także realizacji uchwał związanych z budżetem gminy. Tak sformułowany wniosek Komisji powinien umożliwić radzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie jaka jest relacja planowanych dochodów i wydatków do zrealizowanych, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy i w jakim zakresie, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Sformułowane we wniosku oceny powinny być udokumentowane faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu.

Skład Orzekający uznaje, iż z uwagi na niemożliwość uzyskania informacji od organu wykonawczego, Komisja nie była w stanie uzasadnić przyczyn i precyzyjnie rozstrzygnąć czy winę za taki stan rzeczy ponosi Wójt, w szczególności w odniesieniu do braku wykonania wskazanych przez Komisję konkretnych zadań inwestycyjnych. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że zgodnie z wyrokiem WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r sygn. akt I SA/Ke 554/13, to na organie stanowiącym ciąży obowiązek wykazania i uzasadnienia na brak wykonania istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej. Przy czym wskazać należy, że w sprawie będącej przedmiotem niniejszej opinii Komisja formułując wniosek w sprawie absolutorium czyniła próby zmierzające do uzyskania od organu wykonawczego informacji i wyjaśnień dotyczących przyczyn braku realizacji wskazanych przez nią zadań inwestycyjnych. Jednakże nie spotkało się to z pozytywnym odzewem organu wykonawczego. Skład Orzekający ma świadomość, że Komisja nie posiada narzędzi prawnych aby nakłonić organ wykonawczy do składania wyjaśnień. Zatem 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).

Skład Orzekający wskazuje 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 dokumentacji przedłożonej przez Komisję celem zaopiniowania nie wynika, aby dokonana została ocena wykonania budżetu w aspektach innych niż realizacja zadań inwestycyjnych. Ze złożonego wniosku wynika, iż Komisja dokonała kontroli gospodarki finansowej Gminy jednak wnioski wpływające z tej kontroli nie zostały opisane w złożonych dokumentach.

Podsumowując te rozważania Skład Orzekający stwierdza, że instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrazem końcowej oceny działalności organu wykonawczego w tym zakresie. Nie może być efektem niezadowolenia rady z całokształtu działalności wójta, ale musi ściśle odnosić się do wykonania budżetu. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Organ dokonujący oceny wykonania budżetu powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się na wybranych jego elementach, czy też kwestiach wręcz z nimi nie związanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego (m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 1583/13).

Skład Orzekający RIO w Kielcach odnosząc się do wyżej przedstawionego stanu faktycznego stwierdza, że Komisja wykonała dyspozycję art. 18a ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 270 ust. 2 i 3 ww. ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający jednakże wskazuje, iż przed podjęciem przez Radę Gminy Górno uchwały w sprawie absolutorium, należy uzupełnić informacje w zakresie stawianych zarzutów odnośnie wykonania dochodów majątkowych oraz realizacji zadań wskazanych przez Komisję o przyczyny takiego wykonania budżetu 2024 roku w tym zakresie. Uzupełnienia wymaga również zarzut, iż cyt.” Wójt celowo zaprzestał realizację zadań przewidzianych w pierwotnej uchwale budżetowej na 2024 rok”, bowiem Komisja we wniosku nie wskazała o jakie zadania chodzi, które pierwotnie były zaplanowane w uchwale budżetowej na 2024 rok a zaprzestano ich realizacji.

Jak wynika z wyroku NSA z 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I GSK 957/21, z przebiegu sesji absolutorijnej muszą jasno wynikać motywy udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium organowi wykonawczemu przez organ stanowiący co oznacza, że nieudzielenie absolutorium winno być poprzedzone dyskusją na temat stwierdzonych nieprawidłowości w procesie wykonywania budżetu przez organ wykonawczy. W ocenie 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.(...)".

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w § 41 ust. 3 zdanie pierwsze Statutu Gminy Komisje pełnią funkcję pomocniczą i nie mogą przejąć uprawnień Rady.

Dlatego też Skład Orzekający uznaje, że komisja pełniąc funkcję pomocniczą wobec Rady Gminy i nie mogąc przejąć jej uprawnień, dokonała wszystkich niezbędnych a jednocześnie możliwych czynności zmierzających do sformułowania wniosku w zakresie udzielenia absolutorium Wójtowi, pozostawiając pozostałe aspekty organowi posiadającemu szersze kompetencje, jakim jest Rada Gminy.

W związku z powyższym postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy 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

Iwona Kudła