Elektronicznie podpisany przez:
Monika Panc
dnia 25 maja 2026 r.

Uchwała Nr 076/g285/A/V/26

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 25 maja 2026 r.

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 662), po rozpatrzeniu przedłożonego do zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok,

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w osobach:

1. Monika Panc - przewodnicząca
2. Anna Patyk - członek
3. Katarzyna Renke - członek

opiniuje negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 12 maja 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęło pismo Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 11 maja 2026 r., którym przekazano:

1) protokół nr 1/2026 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 11 maja 2026 r. oraz
2) wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok.

Do przesłanej dokumentacji nie załączono listy obecności na przedmiotowym posiedzeniu Komisji, mimo że zgodnie z treścią ww. pisma lista ta miała stanowić jego załącznik.

Na podstawie powyższych dokumentów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdził, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy Trąbki Wielkie na posiedzeniu w dniu 11 maja 2026 r. dokonała analizy wykonania budżetu za 2025 rok w oparciu o:

- sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok wraz z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku o tym sprawozdaniu,
- sprawozdanie finansowe gminy Trąbki Wielkie,
- informację o stanie mienia komunalnego gminy za 2025 rok.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu gminy za 2025 r., a następnie postanowiła wystąpić do Rady Gminy z wnioskiem

o nieudzielenie Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie absolutorium z tego tytułu. Powyższy wniosek został przyjęty jednogłośnie przez Komisję działającą w 3 - osobowym składzie.

Przedmiotowy wniosek poprzedzony został następującymi ustaleniami Komisji Rewizyjnej:

"Rada Gminy Trąbki Wielkie uchwałą z dnia 16 grudnia 2024 r. uchwaliła budżet gminy, który po zmianach dokonanych w trakcie roku przewidywał wydatki ogółem w wysokości 118 256 172,05 zł, w tym wydatki majątkowe (inwestycyjne) w kwocie 30 464 362,56 zł. Wykonanie budżetu zamknęło się wydatkami ogółem w wysokości 96 759 908,28 zł, co stanowi 81,82%.". Następnie stwierdzono, że: "*Szczególnie istotnym elementem oceny Komisji Rewizyjnej pozostaje jednak realizacja wydatków majątkowych, która wyniosła jedynie 17 277 040,86 zł, tj. 56,71% planu po zmianach.*

Komisja Rewizyjna uznaje poziom realizacji inwestycji za wysoce niezadowalający zwłaszcza w kluczowych dla rozwoju gminy obszarach infrastrukturalnych."

W dalszej części wniosku Komisja skupiła uwagę na wyszczególnionych dwóch działach klasyfikacji budżetowej wydatków i jednym zadaniu wieloletnim, stwierdzając, co następuje:

"1. Dział 600 – Transport i łączność

Realizacja wydatków inwestycyjnych wyniosła 30,37% planu, tj. wydatkowano 1 528 335,81 zł z planowanych 5 031 990,60 zł.

W szczególności w rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne – wykonanie wyniosło jedynie 14,95%, tj. 571 851,50 zł przy planie 3 825 000,00 zł.

2. Dział 010 – Rolnictwo i łowiectwo (infrastruktura wodociągowa)

Realizacja wydatków inwestycyjnych wyniosła 31,93% planu, tj. wydatkowano 2 332 229,37 zł z planowanych 7 305 033,00 zł.

W rozdziale 01043 – Infrastruktura wodociągowa wsi – wykonanie osiągnęło poziom jedynie 14,04%, tj. 678 827,31 zł przy planie 4 835 000,00 zł.

3. Zadanie wieloletnie

„Budowa nowych ujęć stacji uzdatniania wody i modernizacja istniejących magistrali wodociągowych w Kleszczewie i Kłodawie”

Stopień realizacji zadania w 2025 roku wyniósł około 3,7%, co oznacza wydatkowanie 181 762,55 zł przy planowanych nakładach na poziomie około 4,9 mln zł."

W podsumowaniu swego wniosku Komisja Rewizyjna podkreśliła, że "*Budżet gminy stanowi podstawowy akt planowania finansowego i realizacji polityki rozwojowej jednostki samorządu terytorialnego. Niewykonanie znacznej części zaplanowanych przez Radę Gminy inwestycji, w szczególności dotyczących dróg gminnych oraz infrastruktury wodociągowej, świadczy – w ocenie Komisji Rewizyjnej – o istotnych trudnościach w realizacji uchwały budżetowej oraz ogranicza rozwój infrastruktury komunalnej gminy.*

W związku z powyższym Komisja Rewizyjna stoi na stanowisku, że organ wykonawczy nie wywiązał się w wystarczającym stopniu z obowiązków wynikających z realizacji uchwały budżetowej, zwłaszcza w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych i rozwojowych.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, Komisja Rewizyjna wnosi o nieudzielenie absolutorium Wójt Gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok."

W wyniku badania i analizy treści przedłożonych dokumentów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdził, co następuje:

Na wstępie Skład Orzekający zauważa, iż obowiązki Komisji Rewizyjnej wynikają z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu. Zaopiniowanie wykonania budżetu oraz sformułowanie wniosku w sprawie absolutorium przez komisję stanowi jeden z elementów procedury absolutoryjnej.

Stosownie do brzmienia art. 270 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.) przed przedstawieniem organowi stanowiącemu wniosku w sprawie absolutorium komisja rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia. W przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana do badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268 tej ustawy, przedmiotem rozpatrzenia przez komisję rewizyjną jest również sprawozdanie z tego badania.

Z powołanych regulacji wynika, że warunkiem wystąpienia przez komisję rewizyjną do rady gminy z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium wójtowi gminy jest wcześniejsze dokonanie oceny wykonania budżetu (zaopiniowanie wykonania budżetu). Wniosek w sprawie absolutorium — o jego udzielenie bądź nieudzielenie — powinien stanowić konsekwencję (wynik) dokonanej przez komisję rewizyjną oceny wykonania budżetu.

Podkreślić jednocześnie należy, że proces ten powinien być poprzedzony wnikliwą, merytoryczną oceną wykonania poszczególnych pozycji budżetu. Ocena wykonania budżetu powinna być **kompleksowa**, odnosząca się do budżetu jako **całości**, i nie może się koncentrować jedynie na wybranych elementach budżetu (wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 października 2013 r., I SA/Ke 554/13). Ponadto Komisja opiniując wykonanie budżetu, powinna wziąć pod uwagę wszystkie, tj. zarówno **pozytywne,** jak i **negatywne** strony działania organu wykonawczego wraz z uwzględnieniem zakresu jego kompetencji (por. uchwałę Nr 3.f.2/2/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 11 czerwca 2025 r.).

Przy tej ocenie nie może umknąć uwadze sama specyfika aktu prawnego, jakim jest uchwała budżetowa, która dla zachowania swej istoty, wymaga aktualizacji w zależności od sytuacji ekonomicznej danej jednostki w ciągu roku, na który została podjęta.

Podkreślić także należy, że uchwała budżetowa rady gminy określa granicę dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą. Różny jest jednak charakter prawny planowanych w uchwalonym budżecie gminy kwot dochodów i kwot wydatków, które ma obowiązek realizować organ wykonawczy. Ustalone bowiem w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. "*Niewykonanie zadań budżetowych w zakresie planowanych dochodów spowodowane*

może być czynnikami zewnętrznymi, na które organ wykonawczy gminy nie ma większego wpływu: nieprecyzyjnym i wadliwym określeniem wysokości i rodzajów dochodów w uchwalonym przez radę budżecie, ulgami i zwolnieniami podatkowymi podejmowanymi przez organy państwowe, zmniejszeniem subwencji ogólnej i dotacji celowej na skutek zmian w ustawie budżetowej, pojawieniem się procesów gospodarczych, na które organy gminy nie mają większego wpływu czy pojawieniem się na obszarze gminy szeregu klęsk żywiołowych dotykających podatników." (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19).

Jednocześnie Skład Orzekający podkreśla, iż zarówno sam zakres rzeczowy danego zadania, jak i wysokość kwot wydatków budżetowych przeznaczona na jego realizację, jest *de facto* zależna od postanowień rady gminy, przy czym są to wielkości maksymalne, rozumiane jako górne granice nakładów na poszczególne cele i są one wiążące dla organu wykonawczego gminy w tym sensie, iż może on wydatkować środki pieniężne tylko na cele określone w uchwale budżetowej przez organ stanowiący i najwyżej do granic określonych w niej limitów.

Wobec powyższego wydatki budżetowe wyznaczają granice legalnego działania organu wykonawczego, wyznaczają także zakaz wydatkowania kwot wyższych od ustalonych w budżecie, chyba że zostanie uruchomiona specjalna procedura dokonania tych zmian. *"Ujęte w budżecie jednostek samorządu terytorialnego wydatki oraz łączne rozchody stanowią zatem nieprzekraczalny limit. Nie oznacza to, że przewidziane kwoty wydatków na poszczególne zadania mają charakter bezwzględny. Zgodnie z art. 60 ust. 1 u.s.g. za prawidłową gospodarkę finansami gminnymi odpowiada prezydent. Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje kryteriów prawidłowej gospodarki finansami komunalnymi. Przyjąć należy, iż prawidłową jest taka gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna. Biorąc pod uwagę, że o celach komunalnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, iż prezydent odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie. Należy też mieć na uwadze, że na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwymi do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań."* (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 721/19, tak też w wyroku NSA z dnia 12 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 231/14).

Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być żadną miarą absolutyzowane. Organ zarządzający gminy ma bowiem prawo i obowiązek kierowania się oprócz kryteriów legalnych, również zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym powinien dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. ***"Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie."*** (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po 624/98, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

w Kielcach dnia 30 października 2013 r. sygn. akt I SA/Ke 554/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. sygn. akt V SA/Wa 1431/18).

Jak wynika z powyżej wskazanych stanowisk i poglądów judykatury oraz doktryny, brak realizacji poszczególnych wydatków budżetowych zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, wynikać może z okoliczności **obiektywnie uzasadnionych**.

Mając na względzie wszystkie powyższe wytyczne dotyczące oceny realizacji budżetu, w ocenie tut. Składu, za nieprawidłowe należy uznać działanie Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie polegające na **ogólnikowej i pobieżnej** analizie wykonanego budżetu gminy Trąbki Wielkie za rok 2025, wyłącznie w zakresie wydatków budżetu.

Zdaniem Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, Komisja Rewizyjna w swojej opinii skupiła się na kilku niezrealizowanych zadaniach, **nie biorąc pod uwagę całości wykonania budżetu gminy w roku 2025**, w tym w szczególności w zakresie dochodów oraz pozostałych wydatków. Komisja nie wykazała także, że za niewykonanie wskazanych we wniosku wydatków budżetu w stosunku do planowanych założeń, wyłączną odpowiedzialność ponosi Wójt Gminy. Wniosek Komisji nie zawiera także zarzutów co do zgodności z prawem czy też braku rzetelności sporządzonego sprawozdania z wykonania budżetu.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady gminy nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której wójt, burmistrz, prezydent miasta - jako organ wykonawczy, ponosi odpowiedzialność.

W orzecznictwie sądowym mocno akcentuje się także kontrolną funkcję absolutorium oraz to, że jego przedmiotem jest tylko ocena organu wykonawczego pod kątem wykonania budżetu gminy. Ocena ta w znacznym stopniu determinuje treść uchwały absolutoryjnej.

W wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r. (sygn. akt VIII SA/Wa 721/19) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podkreślił, że: *"W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w procesie udzielania absolutorium należy uzyskać odpowiedź na pytania: **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. Jeśli więc 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 ustawy o finansach publicznych (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2008 r. sygn. akt I SA/Po 1053/08, WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06, z dnia 29 października 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 2035/12). Żadne inne aspekty działalności prezydenta, w tym i tzw. całokształt tej działalności, nie mogą być*

przy absolutorium brane pod uwagę (por. wyrok WSA w Krakowie z 19 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1690/14)."

Przenosząc powyższe ustalenia na okoliczności wskazane w przedłożonych do zaopiniowania dokumentach, wskazać należy, że Komisja Rewizyjna **nie przedstawiła** faktycznych powodów rozbieżności pomiędzy planowanymi wartościami budżetu a wartościami wykonanymi, jak również **nie wykazała**, że wynikają one z zawinionego działania Wójta Gminy.

Ocena Komisji Rewizyjnej ograniczyła się wyłącznie do wskazania wysokości planowanych i wykonanych wydatków inwestycyjnych wraz z procentowym wskaźnikiem wykonania, a następnie do stwierdzenia, że "*organ wykonawczy nie wywiązał się w wystarczającym stopniu z obowiązków wynikających z realizacji uchwały budżetowej"*. Komisja nie wskazała jednakże, jakie obowiązki organu wykonawczego zostały naruszone, ani nie wyjaśniła, że ich ewentualne naruszenie miało wpływ na stopień realizacji zakładanego planu.

Brak dokonania wszechstronnych i obiektywnych ustaleń wynikać także może z nieuzyskania odpowiednich wyjaśnień ze strony Wójta Gminy, czy Skarbnika Gminy w zakresie przyczyn nieosiągnięcia zakładanego poziomu wykonania planowanych zadań majątkowych. Z przedłożonej tut. Izbie dokumentacji nie wynika bowiem, aby Komisja Rewizyjna, w ramach analizy wykonania budżetu za 2025 r., wystąpiła do organu wykonawczego o podanie przyczyn powstałych rozbieżności. Z przedłożonych dokumentów nie wynika także, aby w posiedzeniu Komisji brały udział inne osoby poza jej członkami.

Raz jeszcze Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że w procesie absolutoryjnym konieczne jest ustalenie i ocena, jak wykonano planowany budżet, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do zaplanowanych wielkości, jakie są przyczyny rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można bezpośrednio obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań.

Zdaniem Składu Orzekającego analiza wniosku Komisji Rewizyjnej nie wykazała wystarczających przesłanek do uznania, że Komisja dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. Przebieg opiniowania przez Komisję wykonania budżetu nie wykazuje także, aby podjęto próbę wyjaśnienia okoliczności niepełnego wykonania planowanych wydatków budżetu, przy uwzględnieniu wyjaśnień Wójta Gminy oraz sprawozdania z wykonania budżetu.

Zauważyć także należy, że Komisja Rewizyjna w swojej opinii całkowicie pominęła okoliczności świadczące o prawidłowym wykonywaniu budżetu. Nie uwzględniła ona np.: faktu niezaciągnięcia nowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego w roku 2025, mimo ustalonego w uchwale budżetowej limitu i upoważnienia dla Wójta w tym zakresie; zmniejszenia ogólnego stanu zadłużenia; osiągnięcia wyższych dochodów w porównaniu z rokiem poprzednim czy wypracowania nadwyżki budżetu za rok 2025 (podobnie jak w roku 2024).

Zwrócić również należy uwagę, że sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok zostało pozytywnie zaopiniowane przez Skład Orzekający tut. Izby, który w uchwale Nr 035/g285/R/V/26 z dnia 1 kwietnia 2026 r. stwierdził, że opracowane sprawozdanie daje Radzie Gminy obraz zrealizowanych dochodów i wydatków budżetu, jak również spełnia wymagania

określone w art. 269 ustawy o finansach publicznych. Pozwala również ustalić, jakie zadania zostały w ciągu roku zrealizowane oraz w jakiej kwocie wydatki na nie poniesiono. Ponadto analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2025 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie.

Podsumowując, po przeanalizowaniu przedłożonych materiałów, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdził, że nie zachodzą przesłanki do uznania, że Komisja Rewizyjna Rady Gminy Trąbki Wielkie dokonała kompleksowej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. Nie wykazano także, aby budżet nie został zrealizowany w całości czy w znacznej części, z przyczyn obiektywnie zależnych i zawinionych przez organ wykonawczy. Wskazane w uzasadnieniu do wniosku niezrealizowane wydatki inwestycyjne (ujęte wyłącznie jako ogólna grupa wydatków w dwóch działach klasyfikacji budżetowej, bez uszczegółowienia, o jakie konkretnie zadania chodzi) oraz jedno zadanie wieloletnie - zdaniem tut. Składu Orzekającego - jest niewystarczające dla uznania, że ograniczony został "*rozwój infrastruktury komunalnej gminy"*, a co za tym idzie, że wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie za 2025 r. jest uzasadniony.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem tut. Składu, Komisja Rewizyjna Rady Gminy Trąbki Wielkie nieprawidłowo wywiązała się z obowiązku nałożonego na nią postanowieniami art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Monika Panc

Przewodnicząca Składu Orzekającego