Elektronicznie podpisany przez:
Monika Panc
dnia 29 czerwca 2026 r.

Uchwała Nr 089/g285/U/V/26

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 29 czerwca 2026 r.

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w osobach:

1. Monika Panc - przewodnicząca
2. Marcin Nagórek - członek
3. Katarzyna Renke - członek

opiniuje negatywnie uchwałę nr XXXII/215/2026 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 9 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 16 czerwca 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała nr XXXII/215/2026 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 9 czerwca 2026 r. *w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok*. Następnie w dniu 18 czerwca 2026 r. do tut. Izby przesłano wyciąg z projektu protokołu nr 32 z XXXII Sesji zwyczajnej Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 9 czerwca 2026 r.

Powyższą dokumentację uzupełniono w dniu 19 czerwca 2026 r., przesyłając:

- pismo z dnia 2 czerwca 2026 r. w sprawie zawiadomienia o XXXII Sesji zwyczajnej Rady Gminy Trąbki Wielkie zwołanej na dzień 9 czerwca 2026 r. wraz z porządkiem obrad,
- projekt uchwały w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok,
- protokół głosowania z dnia 9 czerwca 2026 r. podczas XXXII Sesji zwyczajnej Rady Gminy Trąbki Wielkie.

Dodatkowo w dniu 19 czerwca br. do tut. Izby przesłano pismo Zastępcy Wójta nr WIR.030.2.2026.ZW z tożsamej daty w sprawie opiniowanej uchwały Rady Gminy.

Analiza posiadanych przez tutejszą Izbę dokumentów oraz przebiegu obrad Rady Gminy Trąbki Wielkie podczas sesji w dniu 9 czerwca 2026 r. (nagranie z obrad zostało opublikowane na stronie https://trabkiw.sesja.pl/portal/videos) pozwoliła ustalić następujący stan faktyczny:

1. W dniu 1 kwietnia 2026 r. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podjął uchwałę nr 035/g285/R/V/26, w której pozytywnie zaopiniował sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami. W powyższej uchwale Skład Orzekający stwierdził m.in., że przedstawione przez Wójta Gminy Trąbki Wielkie sprawozdanie za 2025 r. 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 badając pod względem formalno-prawnym złożone przez gminę Trąbki Wielkie sprawozdania m. in.: o dochodach i wydatkach budżetowych, nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, jak również o dotacjach i wydatkach związanych z wykonywaniem zadań administracji rządowej zleconych gminom Skład Orzekający stwierdził, że zostały one sporządzone zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. z 2025 r. poz. 133 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 652).

Wydając powyższą opinię Skład Orzekający stwierdził też, że wykonane na koniec roku 2025 wydatki bieżące nie przekroczyły wysokości wykonanych dochodów bieżących, co zgodne jest z wymogiem wynikającym z treści art. 242 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie ze wskazanym przepisem na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ww. ustawy, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4 tego przepisu.

W podsumowaniu tut. Skład wskazał, że analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2025 r. oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie.

2. 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.

Jako podstawę do nieudzielenia Wójtowi Gminy absolutorium za ubiegły rok budżetowy, Komisja Rewizyjna wskazała wykonanie wydatków majątkowych na poziomie jedynie 56,71%

planu. Komisja zwróciła także uwagę na wykonanie wydatków w dziale 600 – Transport łączność (wykonanie wyniosło 30,37% planu), w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo (infrastruktura wodociągowa) (wykonanie wyniosło 31,93% planu) oraz na zadanie wieloletnie pn. "Budowa nowych ujęć stacji uzdatniania wody i modernizacja istniejących magistrali wodociągowych w Kleszczewie i Kłodawie" (wykonanie wyniosło 3,7% planu).

Następnie Komisja Rewizyjna stwierdziła, że: *"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."*.

Pismem nr WIR.030.1.2026.ZW z dnia 21 maja 2026 r. Zastępca Wójta przedstawił odpowiedź na ww. wniosek Komisji Rewizyjnej, w której wyjaśnił powody niezrealizowania wskazanych przez Komisję Rewizyjną zadań majątkowych, zaplanowanych w budżecie na 2025 r., wyjaśniając m.in., że:

- plan budżetu został w ciągu roku 2025 zwiększony w zakresie wydatków majątkowych o kwotę 10.707.705,56 zł, co związane było z wprowadzeniem nowych zadań (z 30 zadań inwestycyjnych do końca roku liczba ta wzrosła do 64 zadań). *"Spośród nich 40 stanowiły zadania będące na zaawansowanym etapie realizacji lub zakończone do końca 2025 roku*.";
- na ogólny wynik wykonania wydatków majątkowych miało wpływ wykonanie na poziomie 62,30% planu zadań oświatowych;
- w sierpniu 2025 r. gmina otrzymała środki finansowe w wysokości 2.775.000,00 zł z rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania pn. „Budowa dróg gminnych w Trąbkach Wielkich”. Środki te zostały wprowadzone do budżetu we wrześniu 2025 r. Realizacja zadania została przewidziana na lata 2025 – 2026. Z uwagi na późny termin otrzymania dofinansowania, przedłużającą się procedurę uzyskania wymaganego pozwolenia, ograniczenie zakresu obowiązującej umowy do etapu projektowego inwestycji, nie wykorzystano środków zaplanowanych na inwestycje drogowe w 2025 r. Ogłoszenie postępowania przetargowego na realizację robót budowlanych zaplanowano na czerwiec 2026 r.;
- zadanie pn. „Budowa nowych ujęć stacji uzdatniania wody i modernizacja istniejących magistrali wodociągowych w Kleszczewie i Kłodawie” nie zostało wykonane z uwagi na procedurę uzyskiwania pozwolenia na budowę, konieczność przeprowadzenia dodatkowych uzgodnień wynikających z lokalizacji inwestycji w niedalekim sąsiedztwie cmentarza oraz konieczności wykupu działki niezbędnej do realizacji inwestycji. Natomiast dla lokalizacji Kleszczewo do dnia 31.12.2025 r. nie uzyskano decyzji pozwolenia na budowę. Przyczyną wydłużenia procesu inwestycyjnego była konieczność zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

— *"Rada Gminy była regularnie informowana o problemach administracyjnych związanych z realizacją wskazanych inwestycji, czego wyrazem było podejmowanie uchwał dotyczących szczególności:*

• zabezpieczenia środków finansowych na wykup gruntów,

• zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niezbędnej do prawidłowej realizacji inwestycji.".

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwałą nr 076/g285/A/V/26 z dnia 25 maja 2026 r. zaopiniował negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

Skład Orzekający w swojej opinii uznał m.in., że 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*, albowiem nie dokonała kompleksowej analizy wykonania budżetu gminy za 2025 r., nie wykazała, aby budżet nie został zrealizowany w całości czy w znacznej części z przyczyn obiektywnie zależnych i zawinionych przez organ wykonawczy, jak również nie przedstawiła faktycznych powodów rozbieżności pomiędzy planowanymi wartościami budżetu a wartościami wykonanymi.

3. W dniu 9 czerwca 2026 r. odbyła się XXXII Sesja zwyczajna Rady Gminy Trąbki Wielkie, zaś w porządku obrad znalazły się m.in. następujące punkty:

"5. Przedstawienie raportu o stanie Gminy Trąbki Wielkie za rok 2025 – referuje Pan Michał Plaskota Zastępca Wójta Gminy Trąbki Wielkie;

6. Debata nad raportem o stanie Gminy Trąbki Wielkie za rok 2025;

7. Podjęcie uchwały w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy wotum zaufania – referuje Przewodniczący Rady Gminy Pan Grzegorz Żukowski;

8. Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Trąbki Wielkie za rok 2025 – referuje Skarbnik Gminy Pani Barbara Kamińska;

9. Podjęcie uchwały w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2025 rok – referuje Pan Grzegorz Żukowski Przewodniczący Rady Gminy.

10. Absolutorium dla Wójta Gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok:

• Przedstawienie Uchwały Nr 035/g285/R/V/26 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 1 kwietnia 2026 roku w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami – referuje Pan Grzegorz Żukowski Przewodniczący Rady Gminy Trąbki Wielkie;

• Przedstawienie wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie w sprawie nieudzielania absolutorium Wójtowi Gminy za 2025 rok – referuje Pan Oskar Kruk Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie;

• Przedstawienie Uchwały nr 076/g285/A/V/26 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 25 maja 2026 r. w sprawie opinii wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Trąbki Wielkie - referuje Pan Grzegorz Żukowski Przewodniczący Rady Gminy Trąbki Wielkie;

• Dyskusja.

11. Podjęcie uchwały w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok – referuje Pan Grzegorz Żukowski Przewodniczący Rady Gminy Trąbki Wielkie.".

Z wyciągu projektu protokołu z posiedzenia Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 9 czerwca 2026 r. oraz protokołu głosowania wynika, że podczas omawiania ww. punktów obrad, na 15 uprawnionych obecnych było 14 radnych.

Za podjęciem uchwały w sprawie udzielenia Wójtowi Gminy wotum zaufania głosowało 3 radnych, 10 głosów było przeciwko, zaś 1 radny wstrzymał się od głosowania. Powyższy wynik głosowania, zgodnie z brzmieniem art. 28a ust. 9 zd. 3 ustawy *o samorządzie gminnym*, skutkował podjęciem uchwały o nieudzieleniu Wójtowi wotum zaufania.

W kolejnym punkcie obrad (pkt 8) głos zabrała Skarbnik Gminy, która przedstawiła sprawozdanie z wykonania budżetu gminy za 2025 r., w tym w szczególności treść opinii Składu Orzekającego tut. Izby nr 035/g285/R/V/26. Następnie Skarbnik Gminy odniosła się do wykonania zadań w ramach funduszu sołeckiego za 2025 r., prowadzonych działań windykacyjnych oraz zadłużenia gminy.

Przed przystąpieniem do głosowania nad uchwałą *w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2025 rok* (pkt 9 porządku obrad), nie było żadnych dodatkowych pytań, ani dyskusji. Wynik głosowania nad powyższą uchwałą był następujący:

- 4 głosy za,
- 6 głosów przeciw,
- 4 głosy wstrzymujące się.

Uchwała zatem nie została podjęta.

Po przerwie Przewodniczący Rady przeszedł do omówienia pkt 10 porządku obrad, tj. absolutorium dla Wójta Gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok, rozpoczynając od opinii tut. Składu Orzekającego nr 035/g285/R/V/26 z dnia 1 kwietnia 2026 r.

W dalszej kolejności głos zabrał Radny - Przewodniczący Komisji Rewizyjnej, który przedstawił treść wniosku Komisji Rewizyjnej z dnia 11 maja 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie za 2025 r. Następnie Przewodniczący Rady odczytał sentencję uchwały nr 076/g285/A/V/26 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 25 maja 2026 r., którą negatywnie zaopiniowano ww. wniosek Komisji Rewizyjnej. Treści całej uchwały tut. Składu nie przytaczano, uznając, że stanowi dokument jawny, dostępny publicznie.

Ponownie głos zabrał Przewodniczący Komisji Rewizyjnej, który odnosząc się do negatywnej opinii Składu, stwierdził m.in., że: *Regionalna Izba Obrachunkowa nie zakwestionowała danych*

przedstawionych przez Komisję, ani faktu niskiego poziomu realizacji wskazanych inwestycji. Opinia Izby odnosi się przede wszystkim do zakresu uzasadnienia wniosku Komisji Rewizyjnej. Komisja Rewizyjna ma ustawowe prawo i obowiązek dokonywania oceny wykonania budżetu. W ramach tej oceny może wskazać obszary, które uznaje za szczególnie istotne dla funkcjonowania i rozwoju gminy. W ocenie Komisji właśnie realizacja inwestycji stanowi jeden z najważniejszych mierników skuteczności wykonania budżetu, ponieważ bezpośrednio wpływają one na jakość życia mieszkańców oraz tempo rozwoju samorządu. Pragnę podkreślić, że intencją komisji nie było podważanie prawidłowości sporządzenia sprawozdań finansowych, ani pomijania pozytywnych aspektów gospodarki finansowej gminy. Naszym celem było zwrócenie uwagi na obszary, które, w ocenie Komisji, nie zostały zrealizowane w stopniu odpowiadającym założenia przyjęte przez Radę Gminy. Podtrzymujemy stanowisko, że Komisja Rewizyjna działa w granicach kompetencji i w oparciu o analizę dokumentów budżetowych. Jednocześnie uwagi Regionalnej Izby Obrachunkowej traktujemy jako cenną wskazówkę dotyczącą sposobu formułowania uzasadnień w przyszłych procesach absolutoryjnych.

Następnie głos oddano Zastępcy Wójta, który odniósł się do wniosku Komisji Rewizyjnej, wskazując m.in., że pierwotny budżet gminy zakładał wydatki inwestycyjne w wysokości (ok.) 19.700.000 zł. W wyniku dokonanych w trakcie roku zmian, kwota ta została zwiększona o niespełna 11.000.000 zł. *"Początkowo planowane było 30 zadań inwestycyjnych, natomiast w efekcie końcowym liczba ta wzrasta do 64, więc ponad 100%."*

Zastępca Wójta wskazał także, że wpływ na ogólny wskaźnik realizacji zadań majątkowych miało wykonanie zadań oświatowych, które osiągnęły poziom 62% planu.

Przechodząc do inwestycji ujętych we wniosku Komisji Rewizyjnej, dotyczących Działu 010 - Rolnictwo i łowiectwo (infrastruktura wodociągowa), dla których poziom realizacji w 2025 roku wyniósł 31,93 % Zastępca Wójta wyjaśnił, że:

(...) *Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało ogłoszone w 2023 roku. Natomiast umowa z wykonawcą była podpisana 31 maja 2023. Zadanie jest realizowane w formule „zaprojektuj i wybuduj", wobec czego w pierwszym etapie realizacji inwestycji wykonane były prace projektowe oraz prowadzone postępowania administracyjne zmierzające do uzyskania decyzji pozwolenia na budowę.*

W przypadku lokalizacji Kłodawa decyzja pozwolenia na budowę została wydana w dniu 30 grudnia 2025. Natomiast zaświadczeniem z dnia 3 lutego 2026 potwierdzono, że decyzja stała się ostateczna w dniu 15 stycznia. Także jakby pozwolenie prawomocne, pozwolenie na budowę tej stacji osiągnęliśmy 15 stycznia tego roku. Proces uzyskania pozwolenia na budowę uległ wydłużeniu z uwagi na konieczność przeprowadzenia dodatkowych procedur i uzgodnień wynikających z lokalizacji inwestycji w niedalekim sąsiedztwie cmentarza oraz konieczności wykupu działki niezbędnej do realizacji inwestycji.

Natomiast lokalizacja w Kleszczewie do dnia 31 grudnia 2025 roku, czyli omawianego okresu, nie uzyskała decyzji o pozwoleniu na budowę. Przyczyną wydłużenia procesu inwestycyjnego była konieczność zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który niestety nie uwzględniał budowy w tym miejscu stacji uzdatniania wody. Uchwalenie miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego warunkowało możliwość ostatecznego dostosowania dokumentacji projektowej do obowiązujących przepisów planistycznych oraz do dalszego procedowania postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. W związku z powyższym zasadniczy zakres robót budowlanych oraz odpowiadające mu wydatki inwestycyjne nie mogły zostać zrealizowane w zeszłym roku. Powyższe wynikało chociażby z procedur takich obiektywnych, czyli o charakterze proceduralnym i administracyjnym, pozostającym poza bezpośrednim wpływem gminy, (...), jako inwestora. Poniesione wydatki w kwocie 181 762 zł *dotyczyły prac przygotowawczych i projektowych realizowanych w ramach etapu „zaprojektuj", czyli to było (...) opracowanie dokumentacji projektowej. Na dzień 19 maja 2026 roku, a więc gdzieś miesiąc temu, dla lokalizacji Kłodawa, realizacja inwestycji znajduje się na zaawansowanym etapie robót budowlanych już. Natomiast dla lokalizacji Kleszczewo nadal trwa procedura związana z uzyskaniem pozwolenia na budowę uzależniona od zakończenia procedury planistycznej.*

Zastępca Wójta przywołał także uchwałę Rady Gminy nr XXXI/214/2026 z dnia 27 kwietnia 2026 r., którą przyjęto *zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji Kleszczewo, niezbędną do dalszego procedowania dokumentacji projektowej i w efekcie uzyskania pozwolenia na budowę. Po wejściu uchwały w życie oraz jej uprawomocnieniu możliwe będzie złożenie pozostałej dokumentacji wymaganej do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. I te okoliczności też wskazują na to, że na realizację tego zadania gmina miała naprawdę w ograniczonym stopniu wpływ.(...)*

Nawiązując do niskiego poziomu wykonania inwestycji w Dziale 600 Transport i łączność - Drogi publiczne, informuję, że w 2025 roku Gmina otrzymała środki finansowe w wysokości 2.775.000 z rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na dofinansowanie zadania „Budowa dróg gminnych w Trąbkach Wielkich". I te środki zostały wprowadzane do budżetu we wrześniu 2025 roku. Realizacja zadania została przewidziana na lata 2025 - 2026. Przed realizacją inwestycji przeprowadzono postępowanie w formule „zaprojektuj i wybuduj", a następnie podpisano umowę z wykonawcą. 19 grudnia 2025 roku gmina złożyła w Starostwie Powiatowym w Pruszczu Gdańskim dokumentację w celu uzyskania decyzji o pozwolenie na budowę dróg w ramach przedmiotowego dofinansowania.

Z uwagi na późny termin otrzymania dofinansowania, konieczność uzyskania pozwolenia wodnoprawnego oraz potrzeby dostosowania parametrów projektowanych dróg nie było możliwe uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę w 2025 roku.

W związku z przedłużającą się procedurą uzyskania pozwolenia przeprowadzono mediacje, w efekcie których wykonawca zobowiązał się do dostarczenia kompletnej dokumentacji uwzględniającej właściwe parametry drogi, a zakres obowiązującej umowy ograniczono do etapu projektowego, czyli jakby został tylko etap zaprojektowania. Ogłoszenie postępowania przetargowego na realizację robót objętych tą dokumentacją projektową jest planowane na czerwiec tego roku.

W konsekwencji środki finansowe przeznaczone na realizację zadania nie mogły zostać wykorzystane w 2025 roku, co też wpłynęło na poziom realizacji inwestycji drogowych. Jednocześnie

na termin realizacji zadania wpływ miały czynniki niezależne od gminy, związane zarówno z infrastrukturą wodną, jak i realizacją inwestycji drogowych.

Wskazane wcześniej zadania inwestycyjne zostały rozpoczęte w okresie urzędowania poprzednich władz gminy, jednakże nie zostały one wówczas w pełni uregulowane pod względem administracyjnym. Braki formalne oraz niekompletna dokumentacja spowodowały konieczność podjęcia szeregu działań naprawczych przez obecną Wójt Gminy. Obecna Wójt również była zaangażowana w cały proces administracyjny.(...).

Po wystąpieniu Zastępcy Wójta głos zabrał jeden z Radnych, który odniósł się do wcześniej przywołanej opinii Składu Orzekającego, by w podsumowaniu stwierdzić, że: *"Niejednokrotnie wybrzmiało, że wiele inwestycji zostało przesuniętych na kolejne lata, że zostały one na przykład w ogóle wykreślone. Nawet dzisiaj podczas dyskusji nad raportem o stanie gminy te sytuacje miały miejsce, więc z jednej strony mamy mieszkańców, którzy są niezadowoleni i radni, którzy to widzą i te niezadowolenie przekazują, a z drugiej strony mamy zdanie: „zdaniem tutejszego Składu Orzekającego", który przypuszczam, że nawet nie mieszka na terenie gminy i nie zna tutejszych nastrojów, relacji, znaczy tutejszych nastrojów społecznych i na co dzień nie mierzy się z pewnymi problemami infrastrukturalnymi, z którymi mierzą się mieszkańcy.".*

Następnie Przewodniczący Rady zadał pytanie, czy są jeszcze jakieś głosy w omawianym temacie, a wobec braku zgłoszeń, zarządził głosowanie nad uchwałą w sprawie nieudzielenia Wójtowi Gminy Trąbki Wielkie absolutorium za 2025 rok. Wynik głosowania nad powyższą uchwałą był następujący:
- 10 głosów za,
- 3 głosy przeciw,
- 1 głos wstrzymujący się.

Mając na uwadze powyższy stan faktyczny, Skład Orzekający stwierdził, co następuje:

W pierwszej kolejności Skład Orzekający dokonał analizy podjętej uchwały pod względem formalnoprawnym. Zgodnie z art. 28a ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym* uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady gminy. Mając na względzie ww. wynik głosowania nad przedmiotową uchwałą Rady Gminy Trąbki Wielkie, uznać należy, że został spełniony powyższy ustawowy wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów za podjęciem przedmiotowej uchwały.

Analizując treść opiniowanej uchwały, Skład Orzekający zwrócił jednakże uwagę na sprzeczność w przedłożonej dokumentacji.

Z treści § 1 pkt 1 uchwały wynika bowiem, że Rada Gminy postanowiła nie udzielić absolutorium Wójtowi Gminy za rok 2025 *„**po zapoznaniu się, rozpatrzeniu** i **zatwierdzeniu**:*

a) *sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Trąbki Wielkie za rok 2025;*

b) ***sprawozdania finansowego** Gminy Trąbki Wielkie za rok 2025;".*

Tymczasem z przedłożonych dokumentów oraz przebiegu posiedzenia, wynika, że na sesji absolutoryjnej Rada Gminy **nie podjęła** uchwały *w sprawie rozpatrzenia i **zatwierdzenia***

sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2025 rok. Dodatkowo zauważyć należy, że nie przedstawiono sprawozdania finansowego, a także nie doszło do dyskusji nad sprawozdaniem finansowym i sprawozdaniem z wykonania budżetu. Z przebiegu sesji nie wynika także, aby Radni potwierdzili zapoznanie się z powyższymi sprawozdaniami. W ocenie tut. Składu, **nie doszło zatem do faktycznego rozpatrzenia ww. sprawozdań**, które Radni winni poddać pod dyskusję.

Brak rozpatrzenia powyższych sprawozdań, a w konsekwencji brak wszechstronnego rozważenia całokształtu stopnia realizacji budżetu wynika także z faktu, że poza Komisją Rewizyjną, żadna z Komisji Stałych Rady Gminy Trąbki Wielkie nie omówiła sprawy wykonania budżetu za 2025 r. przed terminem sesji absolutoryjnej.

Z uchwały nr XXX/204/2026 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 18 marca 2026 r. *w sprawie zatwierdzenia planów pracy Komisji Stałych Rady Gminy Trąbki Wielkie na 2026 rok* wynika natomiast, że:

- w planie prac Komisji Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Spraw Społecznych Rady Gminy Trąbki Wielkie na 2026 rok uwzględniono zadanie pn. "*Opiniowanie budżetu za 2025 r.*",
- w planie pracy Komisji Kultury, Oświaty, Sportu i Zdrowia Rady Gminy Trąbki Wielkie na 2026 rok uwzględniono zadanie pn. *"Analiza sprawozdań z wykonania budżetu przedkładanych przez Wójta Gminy i jednostki organizacyjne w zakresie działania pracy Komisji"*,
- w planie pracy Komisji Ekonomicznej i Rozwoju Gospodarczego Gminy Trąbki Wielkie na 2026 rok uwzględniono zadania pn. *"Analiza inwestycji z 2025 roku"* oraz *"Zaopiniowanie Budżetu za 2025."*

Pomimo ujęcia w swoich planach pracy obowiązku opiniowania m.in. wykonania budżetu za 2025 r., ww. Komisje nie przeprowadziły posiedzeń ani nie obradowały nad tymi zagadnieniami (nie wydano także żadnej odrębnej opinii w sprawie realizacji budżetu), co potwierdzają protokoły z posiedzeń Komisji opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej gminy Trąbki Wielkie.

W tym miejscu przywołać należy art. 271 ustawy *o finansach publicznych*, zgodnie z którym*:*
1. Nie później niż dnia 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu ***po zapoznaniu się z:***
1) sprawozdaniem z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
2) sprawozdaniem finansowym;
3) sprawozdaniem z badania sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 268;
4) opinią regionalnej izby obrachunkowej, o której mowa w art. 270 ust. 2;
5) informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego;
6) stanowiskiem komisji rewizyjnej;
7) opinią regionalnej izby obrachunkowej o wniosku komisji rewizyjnej, o którym mowa w art. 270 ust. 3.
2. 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.

Błędna i niezgodna z ustalonym stanem faktycznym jest zatem treść opiniowanej uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy. Rada Gminy bowiem nie tylko nie zatwierdziła sprawozdania z wykonania budżetu Gminy oraz sprawozdania finansowego Gminy (co stoi w ewidentnej sprzeczności z treścią § 1 pkt 1 uchwały), ale brak jest jakiegokolwiek potwierdzenia, że Radni zapoznali się z całością dokumentacji, o której mowa w art. 271 ust. 1 ww. ustawy.

Podkreślenia także wymaga, że art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym* stanowi, że **rozpatrywanie** sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. Z powyższej regulacji wynika wprost, że absolutorium jest instytucją wymagającą rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonania oceny wykonania budżetu. Absolutorium jest bowiem udzielane z tytułu wykonania budżetu. Jedyną faktyczną i prawnie uzasadnioną podstawą nieudzielenia absolutorium jest negatywna ocena wykonania budżetu.

Powyższe w powołanej regulacji zastrzeżone zostało wprost do wyłącznej właściwości rady gminy. Podjęcie przez organ stanowiący uchwały o nieudzieleniu absolutorium powinno zatem być następstwem przeprowadzonego przez ten organ rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu oraz dokonanej przez ten organ negatywnej oceny wykonania budżetu. Takiej oceny nie mogą zastąpić ustalenia i wnioski formułowane na posiedzeniach Komisji Rewizyjnej.

Samo głosowanie jest tylko jednym z elementów obrad, tak więc sam akt głosowania nie może zastąpić wnikliwego rozważenia sprawy podczas obradowania Rady Gminy. Rozpatrzenie sprawozdania obejmuje zaznajomienie się z nim i przeanalizowanie przez organ stanowiący na sesji zwołanej specjalnie w tym celu.

Rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu i dokonanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego oceny wykonania budżetu jest kluczowe dla instytucji absolutorium, co wynika wprost z art. 18 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy - jedynie jednoznaczna, negatywna ocena wykonania budżetu może stanowić faktyczną podstawę nieudzielenia absolutorium. Procedura udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium powinna zatem zmierzać do oceny działalności organu wykonawczego w kontekście wykonania budżetu gminy w danym roku budżetowym wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami (por. uchwałę nr I/80/2025 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 31 lipca 2025 r.).

W ocenie Składu Orzekającego ocena absolutoryjna dotycząca wykonania budżetu gminy Trąbki Wielkie za 2025 rok nie została przeprowadzona w sposób spełniający wymagania wynikające z art. 18 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy.

W trakcie sesji absolutoryjnej nie dokonano rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu - w pkt 8 porządku obrad (omawianie sprawozdania z wykonania budżetu) jedyny głos należał do Skarbnika Gminy, dyskusja poprzedzająca zaś akt głosowania nad absolutorium dotyczyła w głównej mierze wniosku Komisji Rewizyjnej.

Warunkiem podjęcia prawidłowej uchwały Rady w przedmiocie nieudzielenia absolutorium powinna być dyskusja Radnych, w wyniku której dojdzie do jednoznacznej oceny realizacji budżetu

gminy przez organ wykonawczy wraz ze wskazaniem stopnia jego zawinienia za rozbieżności między planowanymi i wykonanymi wielkościami. Podjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium powinno zostać poprzedzone rozpatrzeniem przez organ stanowiący sprawozdania z wykonania budżetu. "*Rozpatrzenie sprawozdań powinno polegać na* ***aktywnym*** *zachowaniu się w tej materii organu stanowiącego na sesji związanej z kontrolą wykonania budżetu. Nie jest zatem wystarczające nieme zachowanie się organu stanowiącego w tym zakresie, nie spełnia to bowiem ustawowo wyznaczonych mu funkcji o charakterze kontrolnym. (...),,obowiązek rozpatrzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu polega, oprócz zaznajomienia się z tymi sprawozdaniami przez komisję rewizyjną na ich rozpatrzeniu przez radę miejską, tj. rozważeniu i przeanalizowaniu. Powinno to nastąpić w trakcie sesji rady. Rozpatrywanie sprawozdań* ***jest czynnością faktyczną i zakłada pewną aktywność rady****. Rozpatrywaniu sprawozdań powinna towarzyszyć dyskusja, której przedmiotem są kwestie związane z wykonaniem budżetu."* (P. Lenio [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Gdańsk 2021, art. 270.).

Zdaniem Składu Orzekającego wymóg ten nie został spełniony przy podejmowaniu opiniowanej uchwały. Wysoki stopień sformalizowania aktu absolutoryjnego jest z jednej strony potwierdzeniem rangi tej instytucji w systemie finansów publicznych, z drugiej zaś strony dążeniem ustawodawcy do stworzenia zobiektywizowanych przesłanek oceny wykonania budżetu.

Z przebiegu sesji wynika, że Radni nie tylko nie sformułowali żadnych uwag w odniesieniu do sprawozdania z wykonania budżetu (brak dyskusji), ale również nie żądali żadnych dodatkowych wyjaśnień odnoszących się do ww. dokumentów (na podstawie art. 271 ust. 3 ustawy *o finansach publicznych*).

Jak słusznie zauważono w motywach wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06 oczywiste jest, że za poszczególnymi liczbami budżetu kryją się poszczególne zadania jednostki samorządu terytorialnego, które powinny być przez jej zarząd wykonane. Niemniej jednak, aby nie udzielić absolutorium, organ stanowiący musi wykazać i uzasadnić, że to właśnie w związku z niewykonaniem istotnych zadań nakreślonych uchwałą budżetową doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego. W przeciwnym wypadku dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady nakreślonej w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz w art. 271 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Analiza przebiegu sesji, podczas której procedowano w omawianej materii, skłania bezsprzecznie do wniosku, że podczas dyskusji poświęconej absolutorium Radni nie dokonali oceny wykonania budżetu, do czego obliguje norma art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*. Radni przed głosowaniem w sprawie absolutorium, wysłuchali jedynie Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, który przytoczył treść wniosku Komisji. Raz jeszcze należy zauważyć, że powyższy wniosek został negatywnie zaopiniowany przez tut. Skład Orzekający, który w swej uchwale wskazał m.in. na:

- brak kompleksowej analizy wykonania budżetu,
- brak wyjaśnienia przyczyn powstałych odchyleń od planu,
- brak przypisania i wykazania winy Wójta Gminy Trąbki Wielkie za powstałe rozbieżności.

Żadna z powyższych uwag tut. Składu Orzekającego nie została uwzględniona podczas omawiania kwestii absolutorium w trakcie sesji Rady Gminy Trąbki Wielkie w dniu 9 czerwca br.

Nieudzielenie absolutorium winno opierać się na bezsprzecznie stwierdzonych faktach w stosunku do konkretnych zapisów (danych pozycji) w uchwale budżetowej.

Z projektu protokołu odzwierciedlającego przebieg sesji **nie wynika**, aby sprawozdanie z wykonania budżetu zostało przez Radnych uznane w jakimś fragmencie dotyczącym realizacji zaplanowanych w budżecie dochodów i wydatków za nierzetelne, co prowadzi do wniosku, że uchwała została podjęta z pominięciem rozważań związanych z analizą wykonania planu wydatków i dochodów założonego w uchwale budżetowej.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych przepisy nie stawiają wprost wymogu odbycia dyskusji przed głosowaniem w sprawie wniosku o udzielenie (nieudzielenie) absolutorium, ani też nie przewidują obowiązku uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielenia (nieudzielenia) absolutorium, jednak, co należy podkreślić, konieczne jest, aby motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru - Kolegium RIO i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną (por. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I GSK 957/21).

Badaniu Radnych powinno podlegać, czy uchwała Rady zatwierdzająca granice liczbowe założonych w budżecie dochodów i wydatków została w sposób prawidłowy, przez organ wykonawczy, wykonana. Niezbędne jest zatem ustalenie, jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych w budżecie wielkości oraz jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy.

Dokonując oceny wykonania budżetu Rada Gminy winna to uczynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonywania planu finansowego.

Skład Orzekający zauważa, że przebieg sesji absolutoryjnej, a w konsekwencji uzasadnienie podjętej uchwały w tej sprawie, nie pozwala na ustalenie motywu podjęcia przez Radę uchwały o nieudzieleniu absolutorium Wójtowi Gminy. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której Wójt, jako organ wykonawczy, ponosi odpowiedzialność. Zatem konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przez uprawnione organy.

Jak się wydaje (bowiem nie wynika to wprost z przebiegu sesji), Rada Gminy Trąbki Wielkie podjęła uchwałę o nieudzieleniu Wójtowi absolutorium na podstawie uwag Komisji Rewizyjnej dotyczących realizacji następujących zadań:

- ujętych w Dziale 600 – Transport i łączność, w tym w rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne,
- ujętych w Dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo (infrastruktura wodociągowa),
- zadania wieloletniego pn. "Budowa nowych ujęć stacji uzdatniania wody i modernizacja istniejących magistrali wodociągowych w Kleszczewie i Kłodawie".

Powyższe zadania stanowiły **jedynie część** realizowanego w 2025 roku budżetu, przy czym nie wskazano, w jaki sposób nieprawidłowości przy ich realizacji wpłynęły na całość wykonanego budżetu gminy w 2025 roku, a w konsekwencji negatywną jego ocenę.

Ze sprawozdania z wykonania budżetu gminy Trąbki Wielkie za 2025 r. oraz sprawozdania finansowego wynika natomiast, że:

- dochody budżetu wykonano w kwocie 98.686.272,74 zł, co stanowi 90,0% planu, w tym dochody bieżące w kwocie 88.168.761,73 zł (96,2% planu) oraz dochody majątkowe w wysokości 10.517.511,01 zł (58,3% planu),
- wydatki budżetu ogółem wykonano w kwocie 96.759.908,28 zł, co stanowi 81,8% planu, w tym wydatki bieżące w kwocie 79.482.867,42 zł (90,5% planu) oraz wydatki majątkowe w wysokości 17.277.040,86 zł (56,7% planu),
- nadwyżka budżetu za 2025 r. wyniosła 1.926.364,46 zł,
- dług publiczny na koniec 2025 r. z tytułu zaciągniętych zobowiązań wyniósł 17.996.736,49 zł (w tym zobowiązanie z tytułu leasingu finansowego w kwocie 353.553,17 zł) i stanowił 18,24% wykonanych dochodów ogółem,
- w 2025 r. gmina nie zaciągnęła nowych przychodów zwrotnych. Przychody budżetu wyniosły ogółem 4.699.223,37 zł i w całości pochodziły z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950), natomiast rozchody budżetu z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) wyniosły 2.050.729,28 zł,
- w 2025 r. gmina realizowała ponad 60 zadań majątkowych na łączną kwotę 17.277.040,86 zł.

Z wyjaśnień Zastępcy Wójta wynika z kolei, że przesunięcie na kolejny rok wskazanych zadań wynikało m.in. z konieczności przeprowadzenia wymaganych prawem procedur administracyjnych i planistycznych (uchwała w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla lokalizacji Kleszczewo, niezbędna do opracowania dokumentacji projektowej, została podjęta przez Radę Gminy dopiero w dniu 27 kwietnia 2026 r.,), a zatem okoliczności **obiektywnie** niezależnych od wyłącznej woli Wójta Gminy.

W toku posiedzenia Rady Gminy w dniu 9 czerwca br. nie odniesiono się w żaden sposób do ww. pozostałych wartości wykonanego w 2025 r. budżetu, ani do wyjaśnień złożonych w imieniu organu wykonawczego. Nie zakwestionowano ich prawdziwości, nie przedstawiono odmiennych przyczyn braku realizacji wymienionych zadań, nie zwrócono się także o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień do przedłożonej dokumentacji.

Rada Gminy Trąbki Wielkie dokonała zatem oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy, nie kierując się obiektywnymi przesłankami. Okoliczności braku realizacji zadań inwestycyjnych przedstawione przez Zastępcę Wójta, jak również pozostałe dane wynikające ze sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania finansowego, zostały bowiem całkowicie pominięte w ramach przeprowadzonej przez Radę Gminy procedury absolutoryjnej.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający wyraża opinię, że Rada Gminy Trąbki Wielkie podjęła uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy z tytułu wykonania budżetu za rok 2025, przy braku spełnienia podstawowych zasad wymaganych podczas procesu absolutoryjnego, w szczególności polegających na:

1) zapoznaniu się i rozpatrzeniu wszystkich wymaganych dokumentów, w tym sprawozdania z wykonania budżetu oraz sprawozdania finansowego,
2) dokonaniu analizy i oceny całokształtu wykonania budżetu,

3) ocenie wyłącznie wykonania budżetu, a nie działalności organu wykonawczego w ogólności,
4) jednoznacznym wskazaniu naruszonych przepisów prawa dotyczących wykonania budżetu, mających wpływ na jego niewykonanie w całości lub w części,
5) ustaleniu i wykazaniu przyczyn kwotowego naruszenia przyjętego planu budżetu,
6) ustaleniu i wykazaniu, że winę za niewykonanie budżetu w całości lub w części ponosi organ wykonawczy,
7) prawidłowym sformułowaniu i uzasadnieniu uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, celem umożliwienia zweryfikowania legalności jej podjęcia przez organ nadzoru.

Z uwagi na wskazane powyżej okoliczności, 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