Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Kudła
dnia 1 czerwca 2026 r.

Uchwała nr SO VI.410.79.2026

VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 1 czerwca 2026roku

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 1 czerwca 2026 roku wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Górno w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok postanawia:

zaopiniować pozytywnie wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

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

W dniu 25 maja 2026 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Górno *(zwanej dalej Komisją)* z dnia 20 maja 2026 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno.

Z treści ww. dokumentu oraz stanowiącego do niego załącznika w postaci protokołów wraz z nagraniem oraz listami obecności z posiedzeń Komisji, które odbyły się w dniach 14 i 20 maja 2026 roku wynika, że zgodnie z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) Komisja zapoznała się i dokonała analizy:

1) sprawozdania z wykonania budżetu za 2025 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach,
2) sprawozdania finansowego Gminy za 2025 rok,
3) informacji o stanie mienia komunalnego Gminy na dzień 31 grudnia 2025 roku.

Komisja Rewizyjna Rady Gminy Górno liczy 5 członków. W posiedzeniach uczestniczyli wszyscy jej członkowie. Za wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok zagłosowało 5 członków Komisji. Głosowanie miało charakter jawny.

Id: 1CFB1A54-C017-4097-BB0C-028106D419D6

Z dokumentów dołączonych do wniosku wynika, że analiza danych sprawozdawczych z wykonania budżetu za 2025 rok odbyła się na posiedzeniach Komisji w dniach:

- 14 maja 2026 roku, w którym uczestniczyli: Wójt Gminy, Skarbnik, Sekretarz oraz Kierownik referatu,

- 20 maja 2026 roku, przy udziale Skarbnika, Kierownika ds. Inwestycji, Kierownika ds. Planowania oraz pracownika biura Rady Gminy.

Jak wynika z załączonych do wniosku protokołów z posiedzeń Komisji, Wójt i Skarbnik oraz pracownicy urzędu udzielali wyjaśnień na zadawane pytania dotyczące wykonania budżetu Gminy, w tym realizacji zadań inwestycyjnych.

Po dokonanej analizie sprawozdań z wykonania budżetu za 2025 roku oraz przeprowadzonej kontroli Komisja sporządziła wniosek o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok. W uzasadnieniu do wniosku Komisja stwierdziła, że:

- Pozytywnie ocenia realizację dochodów bieżących, jednak negatywnie ocenia poziom wykonania dochodów majątkowych na poziomie 58,44% planu, co wskazuje na problemy w zakresie planowania inwestycyjnego, przygotowania dokumentacji, skuteczności pozyskiwania środków zewnętrznych oraz monitorowania harmonogramów realizacji inwestycji. Komisja podkreśliła, że dochody majątkowe stanowią jeden z podstawowych mierników skuteczności realizacji polityki inwestycyjnej gminy. Ich znaczące niewykonanie wskazuje na istotne problemy organizacyjne i zarządcze.

- Realizację wydatków majątkowych na poziomie 66,45% planu ocenia negatywnie. Wskaźnik ten wskazuje na problemy w zakresie przygotowania postępowań przetargowych, nadzoru nad realizacją inwestycji, koordynacji zadań oraz terminowości podejmowania działań organizacyjnych i administracyjnych.

Zdaniem Komisji powyższe skutkowało ograniczeniem realizacji części zadań infrastrukturalnych, co wpłynęło na tempo rozwoju gminy oraz poziom realizacji zaplanowanych przedsięwzięć.

Jako główne argumenty przemawiające za nieudzieleniem absolutorium, Komisja wskazała szczególnie niski poziom realizacji wydatków, odnotowany w działach dotyczących: infrastruktury wodociągowej, informatyki, gospodarki przestrzennej, turystyki, dróg publicznych, infrastruktury komunalnej. W ocenie Komisji niewykonanie części inwestycji oznacza niewykorzystanie potencjału rozwojowego gminy oraz osłabienie skuteczności realizacji polityki inwestycyjnej

Komisja zwróciła uwagę m.in. na :

- Niezrealizowane w zakresie pierwotnie przyjętych założeń budowy i modernizacji boiska sportowego w m. Skorzeszyce, pomimo wcześniejszego zabezpieczenia środków finansowych oraz

deklarowanych terminów realizacji. Radni podnosili, że brak pełnej realizacji inwestycji ograniczył możliwość właściwego wykorzystania obiektu w sezonie szkolnym oraz wakacyjnym, co miało bezpośredni wpływ na lokalną społeczność. Wskazali, że boisko pozostawało w stanie uniemożliwiającym jego pełne użytkowanie przez dłuższy okres, mimo wcześniejszych zapowiedzi zakończenia prac.

- Nieprawidłowości przy realizacji parkingu przy Szkole Podstawowej w Bęczkowie polegające, na braku nadzoru nad wydatkowaniem środków skutkujące zdaniem Radnych pozbawieniem mieszkańców oraz społeczności szkolnej infrastruktury poprawiającej bezpieczeństwo i organizację ruchu. Radni wskazywali, że parking ten został zrealizowany w sposób nietrwały lub niezgodny z oczekiwaniami użytkowymi, co doprowadziło do konieczności jego demontażu.
- Utracie dofinansowania środków zewnętrznych na realizację inwestycji drogowej dotyczącej tzw. „drogi do pól" .
- Opóźnienia w realizacji inwestycji dotyczącej budowy wodociągu przy ul. Przemysłowej w Górnie, które nastąpiły na skutek wydłużającej się procedury przygotowawczej i działań organizacyjnych co wpłynęło na brak terminowego zaspokojenia potrzeb mieszkańców oraz na ogólną ocenę efektywności realizacji inwestycji infrastrukturalnych.
- Dokonaniu zwrotu dotacji pozyskanej z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego na zadanie związane z zagospodarowaniem terenu wokół kamieniołomu w miejscowości Górno, który to zwrot wynikał z zakwestionowania części wydatków poniesionych przy realizacji zadania.
- Nieprawidłowości oraz braki formalne, które miały zasadniczy wpływ na dalszy przebieg procesu inwestycyjnego, przy inwestycji Park&Ride w miejscowości Leszczyny, skutkujące wycofaniem projektu z realizacji oraz usunięciem zadania z budżetu gminy. Zdaniem Radnych pierwotne założenia inwestycji przewidywały istotne korzyści dla mieszkańców, w szczególności w zakresie poprawy dostępności komunikacyjnej oraz zwiększenia liczby miejsc parkingowych dla trzech miejscowości. Wskazywano, że inwestycja mogła pełnić funkcję publiczną o znaczeniu lokalnym, a jej realizacja byłaby uzasadniona z punktu widzenia interesu społecznego.

Ponadto Komisja wskazała, że sposób przygotowania i realizacji zimowego utrzymania dróg w Gminie Górno nie zapewnił w pełni realizacji zasad gospodarności, celowości i oszczędności wydatkowania środków publicznych. W ocenie Komisji opisane okoliczności stanowiły istotny element wpływający na negatywną ocenę wykonania zadań przez organ wykonawczy oraz były jedną z przesłanek branych pod uwagę przy formułowaniu wniosku o nieudzielenie absolutorium.

Komisja dokonując całościowej oceny wykonania budżetu Gminy Górno za 2025 rok, stwierdziła, że przedstawione nieprawidłowości nie miały charakteru incydentalnego.

Id: 1CFB1A54-C017-4097-BB0C-028106D419D6

W ocenie Komisji wskazują one na: brak należytej staranności w zarządzaniu finansami publicznymi, niewystarczający nadzór nad realizacją inwestycji, niedostateczną gospodarność, problemy organizacyjne w realizacji zadań gminy, niewystarczającą współpracę z organem stanowiącym.

W świetle przedstawionych ustaleń Komisja Rewizyjna nie znalazła podstaw do udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy i sformułowała wniosek o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Górno za 2025 rok.

Skład Orzekający dokonując oceny przedmiotowego wniosku 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.

W ocenie Składu Orzekającego, Komisja dokonała wnikliwej analizy sprawozdań budżetowych oraz przeprowadziła kontrolę gospodarki finansowej Gminy Górno dotyczącej wykonania budżetu Gminy za 2025 rok. W uzasadnieniu do wniosku wskazała na zagadnienia dotyczące wykonania budżetu, które zdaniem Komisji miały bezpośredni wpływ na negatywną ocenę realizacji budżetu, co skutkowało sformułowaniem wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Górno za 2025 rok.

Ze złożonego wniosku wraz z protokołami z posiedzeń wynika, że Komisja oceniała całość budżetu nie tylko w zakresie realizacji wydatków majątkowych, bowiem zwróciła również uwagę na wydatkowanie środków na zimowe utrzymanie dróg, czy też wykonanie zaleceń pokontrolnych Sanepidu w Szkole Podstawowej w Woli Jachowej. Komisja dokonała chociażby szczegółowej analizy uzyskiwania dochodów bieżących z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które przeznaczane są na realizację wydatków związanych z gospodarką odpadami komunalnymi i kwestie związane z dopłatą z budżetu do ponoszonych wydatków na ten cel.

Skład Orzekający wskazuje, 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".

Zdaniem Składu Orzekającego, Komisja w uzasadnieniu do przedmiotowego wniosku wskazała jaki wpływ na lokalną społeczność mają stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości w zakresie wykonania budżetu za 2025 rok.

Podsumowując te rozważania Skład Orzekający zwraca uwagę, 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, a komisja rewizyjna pełni w tym procesie funkcję pomocniczą. Należy w tym miejscu podkreślić, że ocena ta 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).

Jak wynika z wyroku NSA z 2 grudnia 2021 r. sygn. akt I GSK 957/21, z przebiegu sesji absolutoryjnej 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 orzeczniczą 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.(…)".

Skład Orzekający RIO w Kielcach odnosząc się do wyżej przedstawionego stanu faktycznego stwierdza, że Komisja pełniąc funkcję pomocniczą Rady Gminy Górno dokonała wszystkich

niezbędnych czynności zmierzających do sformułowania wniosku dotyczącego absolutorium dla Wójta Gminy za 2025 rok zatem wykonała dyspozycję art. 18a ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) oraz art. 270 ust. 2 i 3 ww. ustawy o finansach publicznych.

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