Elektronicznie podpisany przez:
Iwona Kudła
dnia 19 czerwca 2026 r.

Uchwała nr SO VI.410.83.2026

VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 19 czerwca 2026 roku

w sprawie opinii o uchwale nr LIV/304/2026 Rady Gminy Górno z dnia 3 czerwca 2026 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

VI Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach:

Przewodnicząca: Iwona Kudła
Członkowie: Monika Różycka
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), postanawia zaopiniować pozytywnie uchwałę nr LIV/304/2026 Rady Gminy Górno z dnia 3 czerwca 2026 roku 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 5 czerwca 2026 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wpłynęła uchwała nr LIV/304/2026 Rady Gminy Górno z dnia 3 czerwca 2026 roku w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok (dalej również opiniowana uchwała). Z § 1 tej uchwały wynika, że Rada Gminy Górno nie udzieliła Wójtowi Gminy Górno absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Górno za 2025 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 opinię w sprawie ww. uchwały.

Skład Orzekający opiniując ww. uchwałę zapoznał się z:

- przedłożonym porządkiem obrad sesji,
- protokołem z przebiegu obrad LIV sesji Rady Gminy Górno,
- wynikami imiennego głosowania radnych na sesji w dniu 3 czerwca 2026 roku,,
- uchwałą nr VI.SO.410.79.2026 VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 1 czerwca 2026 roku dotyczącą opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium,
- wnioskiem Wójta Gminy Górno znak: OP.0007.1.1.2026.PS z dnia 10.06.2026 r. wraz z treścią pisma Wójta Gminy z dnia 22 maja 2026 r. znak: IR.7013.12.2026.Ł.P przekazanego Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej,

Id: A0054B09-BD0E-4F83-9C1D-705C714D30E7

- pismem trzech Radnych Gminy Górno (Wiesława Janus, Sławomira Satro i Grzegorza Kisiel) z dnia 9.06.2026 r. skierowanym do Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego, które wpłynęło do tut. Izby w dniu 12.06.2026 r.

Na podstawie ww. dokumentów Skład Orzekający ustalił co następuje.

Przewodniczący Rady Gminy w dniu 27 maja 2026 roku skierował do radnych zawiadomienie o terminie i miejscu LIV sesji Rady Gminy Górno (pismem znak: RG.0001.10.2026.MB) w systemie elektronicznym, zachowując 7-dniowy termin doręczenia porządku obrad wraz z projektem uchwał. Zgodnie z tym pismem termin sesji wyznaczony został na dzień 3 czerwca 2026 roku, czyli zgodnie z § 21 ust. 3 Statutu Gminy Górno określającym, że „o terminie sesji poświęconej uchwalaniu budżetu oraz sprawozdaniu z jego wykonania zawiadamia się członków Rady co najmniej na 7 dni przed terminem sesji".

Przyjmując powyższe Skład Orzekający nie podziela poglądu zaprezentowanego w ww. piśmie Radnych Gminy Górno z dnia 9.06.2026 r. w którym wskazano, że zwołanie sesji na dzień 3 czerwca 2026 roku nastąpiło z naruszeniem Statutu Gminy Górno.

Rada Gminy Górno w dniu 3 czerwca 2026 roku podjęła uchwałę nr LIV/304/2026 Rady Gminy Górno w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

W posiedzeniu na którym podjęto opiniowaną uchwałę na 15-osobowy ustawowy skład rady, obecnych było 11 radnych. Za wnioskiem o nieudzielenie absolutorium zagłosowali wszyscy obecni na posiedzeniu radni. Zgodnie z art. 28a ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz.662) uchwałę w sprawie absolutorium rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt. W/8/94 (OTK 1995/1/7) wyjaśnił rozumienie pojęć "bezwzględna większość głosów", oraz "bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy użytych analogicznie na gruncie obowiązującej w dacie wyrokowania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. (Dz. U. Nr 16 poz.95 z późn.zm.) i wskazał, iż [….] "bezwzględna większość głosów" oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. Natomiast "bezwzględna większość ustawowego składu rady gminy" w rozumieniu ww. ustawy oznacza liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą.

Stosując powyższą wykładnię nie ulega zatem wątpliwości, że bezwzględna większość ustawowego składu Rady Gminy Górno wymagana na podstawie art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynosi co najmniej 8 radnych. Zatem prawidłowy jest wniosek, że uchwała o nieudzieleniu absolutorium uzyskała wymaganą większość.

Ponadto Skład Orzekający stwierdza, że opiniowana uchwała podjęta została po wyczerpaniu procedury określonej w art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.) przy uwzględnieniu art. 28a ust. 1 zdanie drugie ustawy o samorządzie gminnym zgodnie z którym, „przed podjęciem uchwały w sprawie udzielenia wójtowi absolutorium rada gminy zapoznaje się z wnioskiem i opinią, o których mowa w art. 18a ust. 3", gdyż przed podjęciem uchwały rada zapoznała się z dokumentami wymienionymi na wstępie niniejszego uzasadnienia, w szczególności uchwałą nr VI.SO.410.79.2026 VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 1 czerwca 2026 roku dotyczącą opinii o wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

Powyższe okoliczności Skład Orzekający ustalił na podstawie szczegółowej analizy przebiegu sesji w dniu 3 czerwca 2026 roku, na której w punkcie 8 porządku obrad pt. „Przyjęcie uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok", Przewodnicząca Komisji Rewizyjnej odczytała wniosek Komisji w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok wraz z uzasadnieniem, a następnie odczytana została opinia VI Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach o tym wniosku. W punkcie tym odbyła się dyskusja nad wykonaniem budżetu za 2025 rok, a Wójt udzielał wyjaśnień do stawianych zarzutów podniesionych we wniosku Komisji dotyczących m.in.:

1. Niewystarczającej realizacji dochodów budżetowych tj. utrzymującego się niskiego poziomu realizacji dochodów majątkowych, co wskazywało na problemy w zakresie planowania i realizacji inwestycji oraz miało negatywny wpływ na tempo rozwoju gminy. Podniesiono, iż niskie wykonanie dochodów majątkowych było również w 2024 roku.

2. Zwrotu dotacji dotyczącej zagospodarowania terenu wokół kamieniołomu w Górnie do Urzędu Marszałkowskiego z powodu niewłaściwego wydatkowania środków, co skutkowało zwrotem należności głównej w wysokości 441.995,45 zł i odsetek w wysokości 319.893,00 zł i doprowadziło do uszczuplenia środków publicznych oraz wskazywało na nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad realizacją zadania oraz rozliczenia środków publicznych.

3. Deficytu systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co skutkowało dopłatą do sytemu w wysokości 1.081.448,01 zł.

4. Utraty dofinansowania z zewnątrz na modernizację drogi dojazdowej do pól i łąk.

5. Braku realizacji kanalizacji w Radlinie.

6. Nieprawidłowości przy zimowym utrzymaniu dróg.

7. Inwestycji Park&Ride w Leszczynach, która została usunięta z budżetu i utracono możliwości dofinansowania.

8. Parkingu przy Szkole Podstawowej w Bęczkowie.

9. Opóźnień w budowie wodociągu przy ul. Przemysłowej w Górnie.

10. Niewykonanie zaleceń sanepidu - Szkoła Podstawowa w Woli Jachowej.

11. Braku podpisania umów dla zadań z listy priorytetów.

Wójt na sesji odniósł się do zarzutów przedstawionych we wniosku Komisji Rewizyjnej, jak również udzielał odpowiedzi na zadawane przez radnych pytania. Wyjaśnienia Wójta pokrywały się z informacją przedstawioną w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Górno za 2025 rok, co zostało powielone także w piśmie Wójta z dnia 22 maja 2026 roku do Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej.

Wójt wskazał, m.in. że:

1. Nieuzyskanie dochodów majątkowych związane było z brakiem realizacji zadań inwestycyjnych, na które zaplanowane były w budżecie dofinansowania z dotacji z zewnątrz, a jednocześnie Gmina nie planowała uzyskiwać dochodów ze sprzedaży składników majątkowych.

2. Przyczyną zwrotu dotacji do Urzędu Marszałkowskiego było zakwestionowanie wydatkowania środków na inwestycję niezgodnie z przeznaczeniem. Wójt wskazał, że przetarg był rozstrzygnięty w 2017 roku, a inwestycja została zakończona w 2018 roku natomiast w wyniku kontroli nakazano zwrot tej części dotacji, jednakże Gmina nie zgadzała się z tą decyzją i wystąpiła na drogę odwoławczą, lecz po wyczerpaniu środków odwoławczych w 2025 roku Gmina musiała powyższe środki zwrócić wraz z odsetkami.

3. Odnośnie zarzutu dopłacania do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, że jest to akceptowane przez Radę Gminy a przepisy dopuszczają takie finansowanie.

4. Utrata dofinansowania do drogi do pól „Górno Zawada – Górno Osiedle", nastąpiła na skutek przegłosowania zmian w budżecie w dniu 20 grudnia, co uniemożliwiło w odpowiednim czasie zawarcie umowy i rozliczenie środków.

5. Brak realizacji budowy kanalizacji w Radlinie spowodowany był brakiem dostosowania WPF do zmian w budżecie.

6. Praktykowana procedura przetargowa z wolnej ręki do wyłonienia wykonawcy na zimowe utrzymanie dróg pozwala zaoszczędzić środki w budżecie, co uważa za celowe i gospodarne.

7. Odnośnie zarzutu nieprawidłowości oraz braków formalnych, które miały wpływ na usunięcie z budżetu inwestycji Park&Ride, Wójt wyjaśnił, że Gmina nie poniosła żadnych kosztów, a na zadanie były składane tylko „fiszki", które nie oznaczają przyznania dofinansowania.

8. Parking przy Szkole Podstawowej w Bęczkowie był wykonany w 2023 roku, ale na skutek skargi mieszkańca nastąpiła jego rozbiórka bezkosztowo, bowiem nie było takiej pozycji w budżecie i nie można było zlecić wykonania robót budowlanych przy parkingu wokół Szkoły w Bęczkowie.
9. Opóźnienia przy realizacji drogi na ul. Przemysłowej w Górnie, wynikają z braku zgody mieszkańców, jednakże cały czas procedura trwa, wyłoniono wykonawcę i jest podpisana umowa.
10. Niewykonanie zaleceń sanepidu przy szkole - środki były zabezpieczone w trakcie i wszystko jest zgodne z przepisami.
11. Odnośnie listy priorytetowej to, iż w drugiej połowie roku wprowadzone było 14 czy 17 zadań, ogłoszono postępowanie jeszcze w 2025 roku i wszystko zostało wykonane.

Wójt w swojej odpowiedzi podkreślał, że wszystkie inwestycje prowadzone były zgodnie z planem, a niewykonanie niektórych wydatków związane było z brakiem fakturowania za wykonane zdania, na co zwrócił uwagę również w piśmie do Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 10 czerwca 2026 roku oraz w piśmie do Przewodniczącej Komisji Rewizyjnej.

Rada Gminy po wysłuchaniu wyjaśnień Wójta stwierdziła jednak, że to Wójt jako wykonawca budżetu odpowiada za jego pełne wykonanie, a do rady nie zgłaszał potrzeby aby podejmować uchwały w sprawie zmian w budżecie chociażby na drogi do pól, albo że są jakieś problemy z realizacją budżetu, czy projektami na realizację inwestycji. Radni wskazali, że jeżeli były opóźnienia z projektami dokumentacji albo z wykonaniem inwestycji to powinien zmienić wykonawcę. Radni podnieśli również kwestie umów na realizację zadań, które do tej pory nie zostały podpisane. Radni wskazali na opieszałość ze strony Wójta na przeprowadzenie przetargu na zimowe utrzymanie dróg, gdzie wykonawcę wyłoniono z wolnej ręki. Radni zwrócili także uwagę na niewykonywanie w terminie zaleceń sanepidu co zwiększało koszty poniesione z budżetu. Radni ocenili realizację systemu gospodarki odpadami komunalnymi za niegospodarną z uwagi na dofinansowanie tego systemu w kwocie ok. 1 mln zł, które to środki mogłyby być przeznaczone na inwestycje, jak również fakt zwrotu dotacji wraz z odsetkami, który wynosił prawie 800 tys. zł i kwota ta mogłaby być przeznaczona również na inwestycje.

Rada Gminy po wielogodzinnej dyskusji nad sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2025 rok i wysłuchaniu wyjaśnień Wójta przystąpiła do procedowania nad projektem uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonani budżetu za 2025 rok. Projekt ten w wyniku głosowania, w którym wzięło udział 11 radnych został przyjęty jednogłośnie, co jak wskazano na wstępie niniejszego uzasadnienia jest jednoznaczne z podjęciem uchwały zgodnie z wymogami art. 28a ust.2 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadniając podjęcie uchwały tej treści Rada Gminy wskazała, że jej podstawą jest negatywna ocena wykonania budżetu gminy za rok 2025 w szczególności w zakresie:

1. niewykonania lub znaczącego opóźnienia realizacji zaplanowanych inwestycji gminnych, mimo zabezpieczenia środków finansowych w budżecie;
2. przekroczenia planowanych wydatków w wybranych działach budżetu oraz ponawianych zamiarów dokonywania zmian budżetowych w sposób budzący zastrzeżenia co do celowości i gospodarności;
3. niewystarczającego nadzoru nad realizacją dochodów własnych gminy, co wpłynęło na niższe od planowanych wpływy budżetowe;
4. stwierdzonych nieprawidłowości organizacyjnych i finansowych wskazanych w trakcie kontroli oraz analiz Komisji Rewizyjnej;
5. braku skutecznych działań w zakresie racjonalizacji wydatków i realizacji polityki finansowej gminy zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych.

W obliczu powyższego Rada Gminy Górno uznała, że sposób wykonania przez Wójta Gminy Górno budżetu za rok 2025 nie zapewniał realizacji założonych celów finansowych i inwestycyjnych oraz nie odpowiadał zasadom celowości, gospodarności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, że na sesji w dniu 3 czerwca 2026 roku, organ stanowiący podejmując uchwałę w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Górno z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok wypełnił obowiązek wskazania winy Wójta za wykonanie budżetu 2025 roku w stosunku do planowanych założeń w budżecie. W szczególności w ocenie Składu Orzekającego, Rada Gminy Górno jako organ stanowiący w przedmiotowej uchwale wskazała wprost, iż za niewykonanie budżetu gminy za 2025 roku, w tym nieuzyskania dochodów majątkowych oraz niewykonania zadań inwestycyjnych bezpośrednio można obciążyć Wójta. Ponadto Komisja Rewizyjna we wniosku, który był przedmiotem głosowania na sesji w dniu 3 czerwca 2026 roku, wykazała wpływ niepełnej realizacji budżetu na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności, a Rada Gminy Górno podejmując opiniowaną uchwałę o nieudzieleniu absolutorium taką ocenę podzieliła.

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 absolutoryjnej (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 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.(…)".

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).

W ocenie Składu Orzekającego, Rada Gminy Górno dokonała prawidłowej oceny wykonania budżetu Gminy za 2025 roku i udowodniła winę Wójta za brak pełnej realizacji budżetu, wykazała wpływ braku realizacji budżetu na lokalną społeczność. W uzasadnieniu do badanej uchwały, organ stanowiący podzielił stanowisko Komisji Rewizyjnej wskazane we wniosku o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy z tytułu wykonania budżetu gminy za 2025 rok i po dyskusji mającej miejsce na sesji w dniu 3 czerwca 2026 roku oraz wysłuchaniu wyjaśnień Wójta podjął uchwałę o nieudzieleniu absolutorium. Zaznaczyć należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że motywy nieudzielenia absolutorium powinny być możliwe do ustalenia i skontrolowania w toku postępowania przed organem nadzoru i w postępowaniu sądowo-administracyjnym (wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r sygn. akt I GSK 957/21). Biorąc pod uwagę przeprowadzoną dyskusję w pkt 8 porządku sesji, zdaniem Składu Orzekającego, Rada Gminy Górno przedstawiła zarzuty dotyczące niewykonania budżetu dokonując jego oceny przy zastosowaniu również kryterium celowości i gospodarności, co skutkowało podjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

Jednakże zaznaczyć należy, iż zgodnie ze złożonymi sprawozdaniami budżetowymi do przekroczenia planowanych wydatków w budżecie 2025 roku nie doszło, co było wskazane przez Radę Gminy jako jedna z przyczyn podjęcia przedmiotowej 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 z wymaganymi dokumentami i uznała, że nie istniały przesłanki do udzielania absolutorium.

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