

UCHWAŁA Nr RIO.VIII-0120-263/2026

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

w OLSZTYNIE

z dnia 23 czerwca 2026 r.

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Jezioran za 2025 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w osobach:

Przewodniczący: Jolanta Borys

Członkowie: Andrzej Pliszka, Paweł Gulbinowicz

działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7), postanawia:

negatywnie zaopiniować wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Jezioran za 2025 rok.

U z a s a d n i e

W dniu 19 czerwca 2026 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Jezioran za rok 2025 z tytułu wykonania budżetu.

Skład Orzekający dokonując analizy przedmiotowego wniosku ustalił, co następuje:

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Jezioranach rozpatrzyła m. in.:

- sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Jeziorany za 2025 rok,
- opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Jeziorany za 2025 rok,
- sprawozdanie finansowe Gminy Jeziorany za 2025 rok,
- informację o stanie mienia komunalnego Gminy Jeziorany za 2025 rok.

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Jezioranach, działając na podstawie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), negatywnie oceniła wykonanie budżetu Gminy za 2025 r. i wystąpiła z wnioskiem o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Jezioran.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w oparciu o dokumenty zgromadzone w przedmiotowej sprawie, tj. opinię Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach w sprawie sprawozdania finansowego oraz wykonania budżetu Gminy za 2025 rok, informację o

stanie mienia komunalnego, wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Jezioran za 2025 r., stwierdził, iż Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Jezioranach, formułując wniosek o nieudzielanie absolutorium Burmistrzowi Jezioran za rok 2025 z tytułu wykonania budżetu, w swojej opinii w sprawie sprawozdania finansowego oraz wykonania budżetu Gminy za 2025 rok, przedstawiła następujące przesłanki stanowiące podstawę nieudzielenia absolutorium:

„1. Dochody budżetu Gminy w 2025 roku wyniosły 66.935.669,60 zł, a ich realizacja stanowiła 95,92 % planu wynoszącego 69.784.886,54 zł.

2. Dochody bieżące w 2025 roku zostały wykonane na poziomie 55.391.044,67 zł tj. w 95,46 % w stosunku do planu wynoszącego 58.024.920,24 zł.

3. Wydatki budżetu Gminy w 2025 roku wyniosły 59.667.420,82 zł, a ich realizacja wyniosła 93,13% planu wynoszącego 64.069.122,69 zł.

4. Wydatki bieżące w 2025 roku zostały wykonane na poziomie 51.170.549,84 zł, tj. w 94,47% w stosunku do planu po zmianach wynoszącego 54.166.092,76 zł.

Na dzień 31 grudnia 2025 roku budżet Gminy Jeziorany zamknął się nadwyżką w kwocie 7.268.248,78 zł stanowiącą różnicę między wykonaniem dochodów a wykonaniem wydatków, przy planie 5.715.763,85 zł”.

Podstawą stanowiska Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach były istotne zastrzeżenia wobec przygotowania i realizacji inwestycji.

Zastrzeżenia dotyczą w szczególności:

- utworzenia bazy turystyczno-noclegowej w byłym budynku Szkoły Podstawowej. Wartość inwestycji wyniosła 2.480.000,00 zł, w tym środki z budżetu gminy stanowiły 480.000,00 zł. Komisja podkreśliła, że pomimo tego, iż inwestycja została dopuszczona do użytkowania przez Powiatowy Inspektorat Budowlany, to działalność nie została rozpoczęta, co wiąże się ze stratami finansowymi z powodu braku zysków,
- braku wykonania uchwały dotyczącej udzielenia dotacji celowej z budżetu Gminy Jeziorany na dofinansowanie kosztów budowy studni głębinowych,
- realizacja zadania pn. „Termomodernizacja Szkoły Podstawowej w Radostowie poprawą jakości życia mieszkańców Gminy Jeziorany”. Komisja podniosła brak realizacji inwestycji, pomimo zabezpieczonych środków w budżecie w roku 2025 na dokumentację projektową i pierwszy etap realizacji inwestycji w kwocie 827.998,62 zł.
- w zakresie transportu zbiorowego: podpisanie umowy z nowym przewoźnikiem, świadczącym usługi transportu zbiorowego, z wyższą stawką niż dotychczas (dwukrotnie wyższa stawka),
- w zakresie modernizacji kotłowni OSIR w Jezioranach przy zabezpieczeniu środków w budżecie w 2025 r., na ten cel w kwocie 62.000,00 zł. Komisja Rewizyjna podała, że modernizacja kotłowni nie została zrealizowana, co zdaniem Komisji Rewizyjnej przełożyło się na utratę oczekiwanych oszczędności w ogrzewaniu obiektu.

Skład Orzekający dokonując oceny wniosku Komisji Rewizyjnej zważył, co następuje:

Oceniając tryb postępowania w sprawie absolutorium, ustawodawca przyznał komisji rewizyjnej rady gminy szczególną rolę. Zgodnie z art. 18a ust. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662) oraz art. 270 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.) Komisja Rewizyjna rozpatruje sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z opinią regionalnej izby obrachunkowej o tym sprawozdaniu oraz informację o stanie mienia, opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu i przedstawia organowi stanowiącemu wniosek w sprawie absolutorium dla organu wykonawczego. Instytucja absolutorium stanowi ustawowo określony sposób kontroli organu stanowiącego nad wykonaniem budżetu przez organ wykonawczy i jest wyrażeniem końcowej oceny działalności w tym zakresie. Stąd też instytucji absolutorium nie można łączyć z oceną inną niż ocena działalności organu wykonawczego związana bezpośrednio z wykonaniem budżetu. W procesie absolutoryjnym powinno uzyskać się jasną informację o stopniu zrealizowania planowanych dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, wyjaśnieniu przyczyn rozbieżności oraz odpowiedzi na pytanie, czy winą za te rozbieżności można obarczyć burmistrza. Decyzja w sprawie absolutorium musi być bezwzględny skutkiem oceny wykonania budżetu (wyrok NSA z dnia 10 czerwca 1998 r. sygn. akt I SA/Po 624/98 i z dnia 29 października 1998 r. sygn. akt I SA/Po 1522/98).

Skład Orzekający zauważył, że planowane dochody Gminy Jeziorany wykonano w 95,92% uchwalonego planu dochodów ogółem, w tym dochody bieżące wykonano w 95,46% planu po zmianach, a dochody majątkowe w 98,17 % planu po zmianach. Natomiast wydatki budżetowe w 2025 r., wykonano na poziomie 59.667.420,82 zł, co stanowiło 93,13 % planu wydatków po zmianach. Wydatki bieżące zrealizowano w 95,46 % planu wydatków po zmianach, a majątkowe w 98,17% planu po zmianach. Przychody na poziomie 340.712,57 zł, co stanowiło 100 % planu natomiast rozchody na poziomie 6.056.476,42 zł, tj. 100 % planu. Na dzień 31 grudnia 2025 roku budżet Gminy Jeziorany zamknął się nadwyżką w kwocie 7.268.248,78 zł stanowiącą różnicę między wykonaniem dochodów a wykonaniem wydatków, przy planie 5.715.763,85. Komisja Rewizyjna w opinii nie wskazała powodów rozbieżności między planem, a wykonaniem zwłaszcza w odniesieniu do dochodów i wydatków, a to na Komisji Rewizyjnej spoczywa obowiązek wykazania przyczyn powstałych rozbieżności. Skład Orzekający zwraca uwagę, że ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. Natomiast planowane kwoty wydatków budżetowych są wielkościami maksymalnymi i wiążą organ wykonawczy gminy. W ocenie Składu Orzekającego powyższe dane jednoznacznie wskazują, że budżet w roku 2025 był prawidłowo realizowany przez Burmistrza Gminy Jeziorany. W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się stanowisko, że ocena przez komisję rewizyjną działalności organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu winna mieć na celu ustalenie czy sposób gromadzenia dochodów oraz realizacja wydatków budżetu były zgodne z uchwalonym budżetem (wyrok NSA O/ Białystok z dnia 20 grudnia 2001 r., sygn. SA/Bk 1049/01), a sformułowany wniosek powinien być uzasadniony faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu. Każdy zarzut postawiony organowi wykonawczemu musi być precyzyjny oraz wskazywać naruszony przepis prawa.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożona przez Komisję Rewizyjną opinia nie wyjaśnia czy organowi wykonawczemu można przypisać odpowiedzialność za działania lub zaniechania stanowiące przedmiot zarzutów opisanych w tej opinii. W zakresie zarzutów podniesionych przez Komisję Rewizyjną w opinii z dnia 10 czerwca 2026 r., dotyczącej wykonania budżetu Gminy Miejskiej Jeziorany za 2025 r., Skład Orzekający podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Kielcach z 30.10.2013 r., I SA/Ke 554/13, LEX Nr 1426536), iż prawidłową jest taka gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna.

Realizacja inwestycji zależy nie tylko od zabezpieczenia środków w budżecie, ale także od innych czynników jak np. uzyskanie stosownych pozwoleń, uwarunkowań związanych z realizacją programów pomocowych, harmonogramem przedsięwzięć wspólnych...

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Jezioranach nie wykazała oraz nie uzasadniła tezy, iż wykonanie w ograniczonym zakresie wskazanych w opinii inwestycji nastąpiło z winy organu wykonawczego gminy.

Brak wskazania przez Komisję Rewizyjną okoliczności, przez które nie doszło do ukończenia realizacji inwestycji, bądź nie rozpoczęto działalności inwestycji dopuszczonych do użytkowania, powodują, że trudno jest jednoznacznie obciążyć za taki stan rzeczy odpowiedzialnością organ wykonawczy gminy.

Zdaniem Składu Orzekającego, instytucja absolutorium stanowi podsumowanie wykonania budżetu za dany rok, jest też elementem zamykającym gospodarkę finansową gminy. Jest środkiem służącym kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego w zakresie wykonania budżetu za dany rok. Uchwała budżetowa zatwierdza granicę dochodów i wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą, w ten sposób, że ustalone w budżecie kwoty dochodów są wielkościami minimalnymi, mającymi wystarczyć dla osiągnięcia planowanej równowagi budżetowej. Natomiast planowane kwoty wydatków budżetowych są wielkościami maksymalnymi i wiążą organ wykonawczy gminy. W procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie sposobu wykonania budżetu, przyczyn rozbieżności w tym zakresie, określenia czy winą za określony stan rzeczy można obciążyć organ wykonawczy. Ocena w tym zakresie powinna być kompleksowa, odnosić się do całości wykonania planu finansowego, a nie koncentrować się na wybranych tylko kwestiach albo wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Nieudzielenie absolutorium z przyczyn innych niż dotyczące wykonania budżetu stanowi istotne naruszenie prawa. Brak wykazania i uzasadnienia przez organ stanowiący, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności gminy określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego, skutkuje niemożliwością podjęcia uchwały w przedmiocie nieudzielenia absolutorium.

W ocenie Składu Orzekającego, wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wprawdzie nieudzielenie absolutorium poprzedzone było spełnieniem warunków formalnych wynikających z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), ale brak uzasadnienia podjęcia takiej, a nie innej decyzji powoduje, że nie można ustalić zasadniczego motywu nieudzielenia absolutorium, jakim jest ocena wykonania budżetu. Odpowiedzi na pytanie, jakimi względami kierowali się

członkowie Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach podczas głosowania nie daje zarówno wniosek, jak i opinia w tej sprawie przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Jezioranach nie dokonała kompleksowej oceny wykonania budżetu, nie odniosła się do niego jako całości. Nie stwierdzono rozbieżności między stanem założonym, a rzeczywistym. W przekonaniu Składu Orzekającego ze złożonych dokumentów nie wynika, aby ww. Komisja rozpatrywała legalność i prawidłowość wykonania budżetu. Odmowa udzielenia absolutorium stanowi negatywną ocenę wykonania budżetu przez organ wykonawczy pod względem zgodności z prawem, celowości, rzetelności, gospodarności, oszczędności (ekonomiczności), zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, i to należało wykazać i uzasadnić.

Skład Orzekający podkreśla, powołując się na wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 3368/05, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, jak wykonano planowany budżet, jakie są przyczyny rozbieżności pomiędzy stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Dokonując oceny wykonania budżetu, komisja rewizyjna powinna to czynić w sposób kompleksowy odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach czy też kwestiach wręcz z nim niezwiązanych.

Wobec powyższego Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowił negatywnie zaopiniować wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Jezioranach w sprawie nieudzielania absolutorium Burmistrzowi Jezioran za 2025 rok, gdyż treść uzasadnienia wniosku, a także posiadana wiedza organu nadzoru w zakresie wykonania budżetu Gminy Jeziorany za 2025 rok nie daje podstaw do sformułowania wniosku o nieudzielanie absolutorium Burmistrzowi Jezioran.

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

Przewodniczący Składu Orzekającego

Przewodniczący Składu Orzekającego

Jolanta Borys