Elektronicznie podpisany przez:
Anna Patyk
dnia 11 czerwca 2026 r.

Uchwała Nr 080/p213/A/IV/26

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 11 czerwca 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 Miejskiej w Słupsku w sprawie: nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta za 2025 rok,

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, w osobach:

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

opiniuje negatywnie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Słupsku w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi Miasta z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

UZASADNIENIE

W dniu 29 maja 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęło pismo znak BRM.0002.6.2026.BD z dnia 28 maja 2026 r. Przewodniczącego Rady Miejskiej w Słupsku, którym przekazano: wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 27 maja 2026 r. w sprawie absolutorium dla Prezydenta Miasta Słupska z tytułu wykonania budżetu za rok 2025, listę obecności członków Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej na posiedzeniu w dniu 27 maja 2026 r., a także protokoły z przeprowadzonych kontroli własnych i wyciąg z protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 27 maja 2026 r.

Na podstawie powyższych dokumentów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdził, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Słupsku dokonała oceny wykonania budżetu za 2025 rok w oparciu o:

1/ sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Słupska za rok 2025 wraz z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku o tym sprawozdaniu,
2/ sprawozdania finansowe za rok 2025,
3/ informację o stanie mienia komunalnego miasta na dzień 31 grudnia 2025 roku,
4/ protokoły zespołów kontrolnych Komisji Rewizyjnej z przeprowadzonych kontroli,
5/ własne analizy i kontrole.

Z przedłożonej dokumentacji wynika, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Słupsku negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu gminy za 2025 r., a następnie postanowiła wystąpić do Rady Miejskiej z wnioskiem o nieudzielenie Prezydentowi Miasta Słupska absolutorium z tego tytułu. Powyższy wniosek został przyjęty przez Komisję Rewizyjną na posiedzeniu w dniu 27 maja

2026 r., działającą w 3 - osobowym składzie (statutowy skład komisji - 5 członków), następującym stosunkiem głosów: dwa głosy *"za"* nieudzieleniem absolutorium i jeden głos *"przeciw"* nieudzieleniu absolutorium.

Przedmiotowy wniosek poprzedzony został następującymi ustaleniami Komisji Rewizyjnej:

Oceniając "ramy budżetu na rok 2025" i dynamikę zmian budżetu Komisja ustaliła, że: *"Uchwałą Nr X/139/24 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Słupska na 2025 rok, przyjęto pierwotne założenia finansowe. W trakcie roku budżetowego dokonano łącznie 109 zmian w budżecie (11 uchwał Rady Miejskiej, 98 zarządzeń Prezydenta Miasta)".*

Dochody budżetu ogółem wykonano w wysokości 1.047.521.494,55 zł, co stanowi 101,25% planu po dokonanych zmianach, w tym dochody bieżące w wysokości 922.065.869,50 zł (100,16% planu) i dochody majątkowe w wysokości 125.455.625,05 zł (110,05% planu). Wydatki budżetu ogółem wykonano w wysokości 1.020.969.917,75 zł, co stanowi 95,58% planu po dokonanych zmianach, w tym wydatki bieżące w wysokości 879.516.307,68 zł (95,29% planu) i wydatki majątkowe w wysokości 141.453.610,07 zł (97,45% planu). Na koniec 2025 roku budżet miasta zamknął się nadwyżką w wysokości 26.551.576,80 zł, a nadwyżka operacyjna (stanowiąca różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi) wyniosła 42.549.561,82 zł.

Członkowie Komisji wskazali, że: *"plan wydatków majątkowych Miasta Słupska został zmniejszony w trakcie roku budżetowego z kwoty 195.802.483,00 zł do zaledwie 145.152.847,30 zł. Oznacza to spadek o 50.649.635,70 zł, tj. o 25,87%",* co, zdaniem Komisji, "*potwierdza istotne rozbieżności plan-wykonanie i wspiera ocenę negatywną w granicach kryterium budżetowego*". W ocenie Komisji "*wysoki, pozornie pozytywny wskaźnik wykonania wydatków majątkowych (97,45%) jest w rzeczywistości statystyczną iluzją i zamazuje rzeczywisty obraz zarządzania majątkiem miasta".* Zdaniem Komisji *"Organ wykonawczy (...) dokonał sztucznego "ścięcia" planu inwestycyjnego na kwotę ponad 50,6 mln zł, aby na koniec roku móc wykazać się w sprawozdaniu wysokim procentem jego realizacji w stosunku do obniżonej bazy.".*

W dalszej części wniosku Komisja skupiła uwagę na wydatkach niewygasających i ustaliła, że: w 2025 r. *"przeniesiono m.in. zadania w działach 600, 900 i 926, na łączną kwotę 1.784.767,37 zł (termin do 30.06.2026 r.),"* co potwierdza *"Uchwała Nr XXIV/313/25 z dnia 17 grudnia 2025 roku, podjęta przez Radę Miejską w Słupsku na wniosek Prezydenta oraz zawarty w niej wykaz zadań.".* Z przedstawionej we wniosku tabeli nr 2 wynika, że łączna kwota zadań inwestycyjnych, przyjętych przez Radę Miejską w Słupsku jako wydatki o charakterze niewygasającym, a których termin realizacji ustalony został na dzień 30 czerwca 2026 r. wyniosła 1.784.767,37 zł. W ocenie Komisji Rewizyjnej *"sięgnięcie przez organ wykonawczy po instytucję tzw. wydatków niewygasających stanowi dowód na opóźnienia i brak terminowości w prowadzeniu projektów"*, a jej zastosowanie "*w następstwie opóźnień i braku terminowości obciąża ocenę rzetelności wykonania budżetu*". W podsumowaniu tej części wniosku Członkowie Komisji Rewizyjnej uznali, że: "*sposób użycia mechanizmu art. 263 u.f.p. w tych okolicznościach przemawia przeciw udzieleniu absolutorium, ponieważ wpływa na faktyczną ocenę wykonania planu w roku budżetowym."*

Następnie Komisja odniosła się do realizacji inwestycji "Kontynuacja budowy Ringu Miejskiego" i ustaliła, że: "*plan pierwotny (83.527.232,00 zł) zredukowano we wrześniu o 29.200.000,00 zł (do 54.327.232,00 zł), a wykonanie odpowiadało planowi po zmianach."* W ocenie Członków Komisji Rewizyjnej *"skala korekt i zaawansowanie rzeczowo-finansowe uzasadniają negatywną ocenę kryterium wykonania budżetu, zgodnie z linią orzeczniczą dotyczącą dostosowywania planu do niepowodzeń wykonawczych."* Jak wskazała Komisja *"harmonogram wieloletni przewiduje zakończenie prac w 2026 r.",* podczas gdy z danych przedstawionych we wniosku inwestycja "*o łącznej wartości nakładów szacowanych na 215.641.654,00 zł na koniec 2025 roku osiągnęła zaledwie 131.441.653,01 zł zaangażowania finansowego.".*

Komisja analizowała także zagadnienia związane z zaciąganiem zobowiązań przez miasto i ustaliła, że pierwotny plan zakładał sfinansowanie deficytu (w związku z przygotowanym programem inwestycyjnym) emisją obligacji komunalnych na kwotę 55.000.000,00 zł. Ostatecznie miasto nie wyemitowało obligacji, a wykonane przychody w kwocie 27.289.598,30 zł pochodziły w całości z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Członkowie Komisji uznali, że *"sam fakt braku zaciągania nowych zobowiązań należy ocenić pozytywnie, ponieważ przełożyło się to na obniżenie kosztów obsługi długu o 3,6 mln zł oraz realne obniżenie zadłużenia Miasta Słupska o 14,5 mln zł.".* W ocenie Komisji Rewizyjnej *"ten stan rzeczy nie jest w żadnej mierze wynikiem zaplanowanej, racjonalnej czy oszczędnej polityki finansowej organu wykonawczego"*, a rezygnacja "*z długu była bowiem wyłącznie pochodną braku frontu robót inwestycyjnych, a nie celowej strategii zarządczej."*

Następnie Członkowie Komisji odnieśli się do nadwyżki budżetu na koniec 2025 r. wskazując, że ma ona "*w dużej mierze charakter pozorny*".

Komisja Rewizyjna przeprowadziła także kontrole realizacji budżetu miasta w zakresie: dochodów bieżących oraz wydatków bieżących (protokół z dnia 12 maja 2026 r.) oraz dochodów i wydatków majątkowych oraz przychodów i rozchodów (protokół z dnia 19 maja 2026 r.).

Z załączonego do wniosku protokołu z przeprowadzonej kontroli z dnia 12 maja 2026 r. wynika m.in., że: "*analizując wykonanie budżetu roku 2025 nie odnotowano nieprawidłowości. Dochody bieżące zostały zrealizowane w 100,16%, czyli o ponad 1,5 mln złotych więcej od założonego planu. Wydatki bieżące realizowano zgodnie z przyjętymi założeniami i nałożonymi na Miasto Słupsk obowiązkami. W stosunku do planowanych na 2025 rok kwot zarówno po stronie dochodów jak i wydatków na koniec roku została wypracowana nadwyżka operacyjna oraz dodatni wynik budżetu. W związku z powyższym w ocenie Zespołu kontrolnego Prezydent Miasta Słupska wykonała budżet za 2025 rok po stronie dochodów bieżących oraz wydatków bieżących.*".

Podsumowując wyniki drugiej kontroli (protokół z 19 maja 2026 r.) członkowie zespołu kontrolującego wskazali jednak, że: "*nie sposób uznać za poprawne wykonanie budżetu, w którym organ wykonawczy najpierw przedkłada obszerny program inwestycyjny i plan finansowania dłużnego, a następnie w trakcie roku zmuszony jest usunąć z planu inwestycje na kwotę ponad 50 milionów złotych (redukcja o ponad 25%) oraz adekwatnie ściąć plany dochodowe i przychodowe. Wykonanie wydatków inwestycyjnych na poziomie 97,45% od kwoty tak drastycznie okrojonej stanowi zabieg matematyczny poprawiający statystykę w sprawozdaniu, a nie dowód na sprawność*

zarządczą." W podsumowaniu załączonego do wniosku protokołu z ww. kontroli zespół kontrolny postanowił, że: "*nie wnosi większych uwag do realizacji budżetu po stronie dochodów, natomiast realizacja wydatków, a w szczególności realizacji IV etapu ringu zarówno pod względem terminowym jak i kosztowym jest katastrofalna, co nie daje podstaw do pozytywnej oceny wykonania budżetu za 2025 rok."*.

W podsumowaniu wniosku w sprawie absolutorium Komisja Rewizyjna zauważyła, że: *"po negatywnej merytorycznej ocenie wykonania budżetu, ma obowiązek przedłożenia Radzie jednoznacznego wniosku o nieudzielenie absolutorium, tak aby Rada mogła podjąć rozstrzygnięcie oparte na materiale dowodowym i prawidłowo uzasadnione*" i wskazała, że:
"*1. Redukcja o ponad 50,6 mln zł (ok. 26% planu początkowego) dowodzi braku wiarygodności w procesie planowania budżetowego.*
2. Ograniczenie prac przy "Ringu Miejskim" (spadek z 83,5 mln do 54,3 mln) przy zaawansowaniu ledwo przekraczającym 60% obciąża organ wykonawczy.
3. Wykazanie wykonania nakładów na poziomie 97,45% to iluzja osiągnięta wyłącznie dzięki cięciom planów, wspomagana niewykorzystanymi wydatkami "niewygasającymi" na kwotę 1,78 mln zł.
4. Rezygnacja z emisji obligacji (40,5 mln zł) była bezpośrednio wymuszona przez zator inwestycyjny, a nie stanowiła planowanej strategii optymalizacyjnej.
5. Taki model konstruowania budżetu na nierealnych założeniach, który potem w ciągu roku musi być wielokrotnie korygowany, nie zasługuje na pozytywną ocenę.".

Podsumowując ustalenia Komisja wskazała, że wystąpiły "*jednoznaczne uchybienia w zakresie rzetelności planowania budżetu*", nieuzasadniona "*konieczność cięć wydatków majątkowych o 25%*" oraz "*przerzucanie zadań na lata kolejne*", co w ocenie Komisji "*wprost doprowadziło do sztucznego wykreowania wskaźnika wykonania budżetu kosztem niezrealizowanych dla mieszkańców inwestycji"*.

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 miejskiej z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta 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 organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, przy czym są to wielkości maksymalne, rozumiane jako górne granice nakładów na poszczególne cele i są one wiążące dla organu wykonawczego 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 gmin 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 (lub ich części) zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, wynikać może z okoliczności obiektywnie uzasadnionych.

W ocenie Składu Orzekającego nie bez znaczenia pozostaje fakt, że **to także Rada Miejska dokonywała w ciągu roku budżetowego 2025 zmian uchwały budżetowej, podejmując w tym zakresie stosowne uchwały (jak wynika także z wniosku Komisji Rewizyjnej 11 - stokrotnie).** Zakres zmian obejmował m.in. zmianę wysokości dochodów i wydatków budżetu, w tym także wydatków majątkowych i wydatków na poszczególne inwestycje.

Zauważyć należy zatem, że choć inicjatorem zmian w uchwale budżetowej miasta na rok 2025, zgodnie z art. 233 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, była Prezydent Miasta Słupska, **to ostatecznie uchwały powodujące zmiany w budżecie miasta (także w zakresie wysokości wydatków majątkowych, w tym**

planowanych inwestycji) zostały przyjęte w drodze głosowania przez Radę Miejską w Słupsku. Zatem Rada Miejska zarówno przy uchwalaniu budżetu na rok 2025, jak i w toku jego realizacji, miała wiedzę co do okoliczności uzasadniających celowość jego uchwalenia oraz dokonywania zmian.

Zdaniem Składu Orzekającego nie ulega wątpliwości, że zarówno zakres rzeczowy poszczególnych zadań przewidzianych do realizacji w 2025 roku (w tym także zadań inwestycyjnych), jak również wysokość wydatków budżetowych przeznaczonych na ten cel, **były determinowane postanowieniami Rady Miejskiej w Słupsku.**

Mając na względzie wszystkie powyższe wytyczne dotyczące oceny realizacji budżetu, w ocenie tut. Składu, za nieprawidłowe należy uznać działanie Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Słupsku polegające na tym, że dokonując analizy i oceny wykonania budżetu miasta za rok 2025, a następnie formułując wnioski w tym zakresie nie uwzględniła wszystkich okoliczności w sprawie. Członkowie Komisji skoncentrowali się na *"jednoznacznych uchybieniach w zakresie rzetelności planowania budżetu"* czy też *"nieuzasadnionej konieczności cięć wydatków"* - bez wskazania na czym te uchybienia i "nieuzasadniona konieczność cięć" polegają i czy wyłączną winą za nie można bezpośrednio obciążyć organ wykonawczy.

W przedłożonym do zaopiniowania wniosku Komisja wskazała ponadto, że: "*Kompleksowa ocena wykonania budżetu nakłada na Komisję Rewizyjną obowiązek weryfikacji rzetelności planowania, gospodarności, celowości, a przede wszystkim - zbadania przyczyn ewentualnych rozbieżności pomiędzy planem pierwotnym a wykonaniem, z uwzględnieniem faktu, czy za niewykonanie kluczowych zadań winę ponosi organ wykonawczy"* . W ocenie Składu Orzekającego tut. Izby **przedmiotowy wniosek ani załączona do niego dokumentacja nie wskazują** na duże rozbieżności pomiędzy planowanymi na dzień 31 grudnia 2025 r. a wykonanymi wartościami budżetowymi, a jedynie na rozbieżności między pierwotnym planem budżetu (zgodnym z uchwałą nr X/139/24 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Słupska na 2025 rok), a planowanymi wartościami budżetu na koniec 2025 r.

Przyjęte przez Komisję konkluzje o treści:

"*1. Redukcja o ponad 50,6 mln zł (ok. 26% planu początkowego) dowodzi braku wiarygodności w procesie planowania budżetowego.*

2. Ograniczenie prac przy "Ringu Miejskim" (spadek z 83,5 mln do 54,3 mln) przy zaawansowaniu ledwo przekraczającym 60% obciąża organ wykonawczy.

3. Wykazanie wykonania nakładów na poziomie 97,45% to iluzja osiągnięta wyłącznie dzięki cięciom planów, wspomagana niewykorzystanymi wydatkami "niewygasającymi" na kwotę 1,78 mln zł.

4. Rezygnacja z emisji obligacji (40,5 mln zł) była bezpośrednio wymuszona przez zator inwestycyjny, a nie stanowiła planowanej strategii optymalizacyjnej.

5. Taki model konstruowania budżetu na nierealnych założeniach, który potem w ciągu roku musi być wielokrotnie korygowany, nie zasługuje na pozytywną ocenę.",

w ocenie Składu Orzekającego należy uznać za niewystarczające dla poparcia tak sformułowanego wniosku.

Co więcej przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty nie są precyzyjne i nie wskazują na żaden naruszony przepis prawa.

Zdaniem Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, w swojej opinii Komisja Rewizyjna główny nacisk położyła m.in. na: wskazanie rozbieżności pomiędzy pierwotnie ustalonym planem budżetu (uchwałą nr X/139/24 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Słupska na 2025 rok) a wykonaniem na koniec 2025 r., systematyczne obniżanie planów inwestycyjnych w trakcie roku budżetowego oraz przeniesienie czterech zadań *"do wykazu wydatków niewygasających na rok 2026*", **całkowicie pomijając fakt, iż to właśnie Rada Miejska w Słupsku w ciągu roku 2025 - jedenastokrotnie dokonywała zmian uchwały budżetowej,** w tym także w powyższym zakresie oraz podjęła uchwałę nr XXIV/313/25 z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2025.

Skład Orzekający zauważa, że wniosek Komisji nie zawiera zarzutów co do zgodności z prawem czy też braku rzetelności sporządzonego sprawozdania z wykonania budżetu. Sformułowania użyte przez Komisję Rewizyjną w przedłożonym do zaopiniowania wniosku o treści: *"szereg fundamentalnych nieprawidłowości strukturalnych i planistycznych", "manipulacja planem inwestycyjnym", "statystyczna iluzja"* czy też *"czyszczenie statystyk budżetowych"* nie wpisują się, zdaniem Składu Orzekającego, w ocenę wykonania budżetu.

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu i w tym sensie - na gruncie obowiązującego prawa - jest instytucją o ograniczonym przedmiotowo zakresie. Kryteria prawidłowo przeprowadzonej procedury absolutoryjnej (której częścią jest wniosek przygotowany przez Komisję Rewizyjną) uwzględniają specyfikę budżetu, który zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Instytucja absolutorium stanowi element zamykający gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego. Jego przedmiotem jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której prezydent miasta - jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność.

W orzecznictwie sądowym mocno akcentuje się także kontrolną funkcję procedury absolutoryjnej oraz to, że jej przedmiotem jest tylko ocena organu wykonawczego pod kątem wykonania budżetu gminy. Ocena ta w znacznym stopniu determinować powinna działania Komisji Rewizyjnej, a następnie organu stanowiącego (podejmującego uchwałę w temacie absolutorium).

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).″

Tym samym skoro przedmiotem wniosku Komisji Rewizyjnej w temacie absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność, to, zdaniem Składu Orzekającego tut. Izby, konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. V SA/Wa 1531/17).

Za nietrafne zatem należy uznać zarzuty Komisji Rewizyjnej dotyczące oceny m.in. realizacji zadań inwestycyjnych w oparciu o dane z początku roku i zestawienie ich z danymi z wykonania na dzień 31 grudnia 2025 r., skoro zmian w uchwale budżetowej, w tym w planie wydatków majątkowych, dokonuje organ stanowiący, nie zaś organ wykonawczy. Skład Orzekający wskazuje, iż błędem jest - przy ustalaniu wartości zrealizowanych wydatków w 2025 r. - zestawienie danych pochodzących z planowania oraz wykonania budżetu, tj. porównanie wykonania do pierwotnych założeń bez uwzględnienia aktualizacji pierwotnego planu w toku jego wykonywania, ponieważ dane te nie mogą ze sobą wzajemnie korespondować, gdyż obrazują odmienne etapy procedury planowania i wykonania budżetu.

Zwrócić również należy uwagę, że sprawozdanie z wykonania budżetu miasta Słupska za 2025 rok zostało pozytywnie zaopiniowane przez Skład Orzekający tut. Izby, który w uchwale nr 042/p213/R/IV/26 z dnia 3 kwietnia 2026 r. w sprawie opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu miasta Słupska za 2025 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami stwierdził, że opracowane sprawozdanie daje Radzie Miejskiej 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 wskazane argumenty w przedłożonym do zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Słupsku, nie mogą stanowić podstawy do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium. Instytucji absolutorium nie wolno bowiem łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności organu wykonawczego jak tylko z tą, która jest

powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy. Powyższe oznacza, że o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium decyduje wykonanie budżetu w zakresie kwotowym. Decydujące znaczenie ma zatem to, czy doszło do kwotowego naruszenie granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego (tak: wyrok WSA w Warszawie dnia 29 października 2012 r. V SA/Wa 2035/12).

Raz jeszcze Skład Orzekający zaznacza, że wskazane w uzasadnieniu do wniosku sformułowania, wskazujące, że: "*wysoko pozornie pozytywny wskaźnik wykonania wydatków majątkowych jest w rzeczywistości statystyczną iluzją i zamazuje rzeczywisty obraz zarządzania majątkiem miasta*" czy choćby: *"nieuzasadniona konieczność cięcia wydatków majątkowych o 25%, przerzucanie zadań na lata kolejne, (...) wprost doprowadziło do sztucznego wykreowania wskaźnika wykonania budżetu kosztem niezrealizowanych dla mieszkańców inwestycyji"* - są niewystarczające dla uznania, że wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium Prezydentowi miasta za 2025 rok jest uzasadniony, bowiem absolutorium udzielane jest z tytułu rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu i jako instytucja prawa finansowego nie może służyć ocenie działalności organu wykonawczego na innych płaszczyznach. Wykorzystywanie instytucji absolutorium do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego na podstawie pozamerytorycznych przesłanek pozostaje w sprzeczności z literą prawa. Na niedopuszczalność takiej praktyki wskazuje sądownictwo administracyjne (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2012 r. V SA/Wa 2035/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. III SA/Wa 2504/06, a także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2008 r. I SA/Po 1053/08 i wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r. I SA/Kr 1690/14).

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem tut. Składu, Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Słupsku 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.

Anna Patyk

Przewodnicząca Składu Orzekającego