

UCHWAŁA NR 0102-200/26

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 29 lipca 2026 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania Rady Miejskiej w Gołdapi od uchwały Składu Orzekającego Nr RIO.VIII-0120-269/26 z dnia 10 lipca 2026 roku w sprawie negatywnego zaopiniowania uchwały Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za rok 2025.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r.

o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz.7)

uchwala, co następuje:

oddala odwołanie Rady Miejskiej w Gołdapi od uchwały Składu Orzekającego Nr RIO.VIII-0120-269/26 z dnia 10 lipca 2026 roku w sprawie negatywnego zaopiniowania uchwały Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za rok 2025.

UZASADNIENIE

W dniu 24 lipca 2026 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęło odwołanie od uchwały Nr RIO.VIII-0120-269/26 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 10 czerwca 2026 roku w sprawie negatywnego zaopiniowania uchwały Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za rok 2025.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Skład Orzekający) działając na podstawie art. 13 pkt 8 w zw. z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w dniu 10 lipca 2026 r. negatywnie zaopiniował uchwałę Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za rok 2025 podnosząc następujący stan faktyczny i prawny: cyt.: „Skład Orzekający podniósł, że zaplanowane dochody Gminy Gołdap wykonano w 96,95 % uchwalonego planu dochodów ogółem, w tym: dochody bieżące wykonano w 101,20 % planu po zmianach, a dochody majątkowe w 46,51 % planu po zmianach. Natomiast wydatki budżetowe w 2025 r. wykonano na poziomie 150.592.121,40 zł, co stanowiło 91,86 % planu wydatków po zmianach. Wydatki bieżące zrealizowano w 95,39 % planu wydatków po zmianach, a majątkowe w 74,06 % planu po zmianach. Ponadto z wyciągu z protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej wynikało, że w 2025 r. Gmina zrealizowała przychody na poziomie 19.340.850,24 zł, co stanowiło 100,42 % planu natomiast rozchody na poziomie 4.209.345,7 tj. 100,00 % planu. Komisja Rewizyjna w opinii nie wskazała powodów rozbieżności między planem, a wykonaniem zwłaszcza w odniesieniu do 1) dochodów i wydatków majątkowych, a to na Komisji Rewizyjnej spoczywał obowiązek wykazania przyczyn powstałych rozbieżności. Skład Orzekający zwrócił 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 podnoszone zarzuty nie miały nic wspólnego z kompleksową oceną wykonania budżetu Gminy Gołdap za 2025 rok, w ramach instytucji absolutorium, a wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Gołdapi 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 Gołdapi podczas głosowania nie daje zarówno wniosek, jak i opinia w tej sprawie, przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie. Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Gołdapi 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 wynikało, 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”.

Rada Miejska w Gołdapi odwołała się od opinii Składu Orzekającego w ustawowym terminie 14 dni do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby). Odwołanie to podnosiło następujące zarzuty, cyt:

- 1) „Błędą wykładnię art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 i art. 271 ustawy o finansach publicznych, polegającą na przyjęciu, że odmowa udzielenia absolutorium wymaga w istocie wykazania kwalifikowanego naruszenia prawa, kwotowego naruszenia granic wydatków albo winy organu wykonawczego, podczas gdy procedura absolutoryjna obejmuje całościową ocenę wykonania budżetu.
- 2) Błędne przyjęcie, że zatwierdzenie sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu przesądza o pozytywnej ocenie wykonania budżetu w rozumieniu absolutorijnym.
- 3) Nieprawidłowe uznanie, że Komisja Rewizyjna i Rada Miejska nie dokonały oceny kompleksowej, mimo że materiał Komisji obejmował zarówno elementy korzystne dla organu wykonawczego, jak i elementy krytyczne, w tym dane o dochodach, wydatkach, deficycie, przychodach, rozchodach, zadłużeniu, zobowiązaniach wymagalnych, wykonaniu części majątkowej budżetu, kosztach finansowych, kosztach operacyjnych oraz realizacji zadań inwestycyjnych.
- 4) Pominięcie znaczenia pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień Urzędu Miejskiego udzielonych Komisji Rewizyjnej, które potwierdzają, że Komisja prowadziła dodatkowe wyjaśnienia i nie ograniczyła się do arbitralnego wskazania wybranych elementów budżetu.
- 5) Nieprawidłową ocenę znaczenia rozbieżności plan-wykonanie w części majątkowej budżetu, w szczególności dochodów majątkowych wykonanych w 46,51% planu po zmianach, wydatków majątkowych wykonanych w 74,06% planu po zmianach oraz wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych wykonanych w 73,57% planu.
- 6) Nieprawidłowe pominięcie znaczenia zadań inwestycyjnych z wykonaniem 0% oraz zadań wykonanych w stopniu znikomym, w szczególności modernizacji oświetlenia wykonanej w 3,9% planu po zmianach.

7) Nieprawidłowe uznanie, że skutki zwrotu dotacji i odsetek związanych z projektem Zakładu Przyrodoleczniczego nie stanowiły wystarczającej przesłanki oceny absolutoryjnej, mimo że zwrot ten nastąpił w 2025 roku, obciążył wykonanie budżetu, rachunek zysków i strat oraz sytuację finansową Gminy kwotą co najmniej 18.007.616,75 zł.

8) Pominięcie, że sposób prezentacji zwrotu dotacji i odsetek w materiałach sprawozdawczych oraz powiązanych zestawieniach mógł ograniczać przejrzystość informacji przedstawianej Radzie, zwłaszcza przez ujmowanie tych kwot w dziale ochrony zdrowia, rozdziale profilaktycznych domów zdrowia oraz w zestawieniach nakładów inwestycyjnych bez dostatecznie jednoznacznego wyodrębnienia, że nie były to nowe nakłady rzeczowe na ochronę zdrowia ani realne nakłady inwestycyjne poniesione w 2025 roku.

9) Przekroczenie funkcji opiniodawczej przez zastąpienie oceny Rady własną oceną wagi przesłanek absolutoryjnych, mimo że wskazane przez Komisję i Radę okoliczności miały charakter budżetowy, liczbowy i wynikały z materiału sprawozdawczego”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie rozpatrując wniesione odwołanie stwierdziło, co następuje:

Zdaniem Kolegium Izby zarówno enumerowane zarzuty względem opinii Składu Orzekającego, jak i dołączone do odwołania dokumenty tj. m.in.: lista zapytań adresowanych do Urzędu Miejskiego ze strony Komisji Rewizyjnej, tabele dotyczące: wykonania wydatków budżetu Gminy Gołdap za 2024 r., wykonania za 2024 rok zadań inwestycyjnych (rocznych i wieloletnich) oraz wykonania dochodów budżetu Gminy Gołdap za 2024 r. (tabele nie dotyczą roku budżetowego 2025, za który Rada Miejska w Gołdapi nie udzieliła absolutorium Burmistrzowi) jak również informacja skrócona wykonania budżetu Gminy Gołdap czy tabela dotycząca zadań inwestycyjnych wykonanych w 0 %, których wartość stanowiła 7 % wydatków majątkowych nie wskazują na niewłaściwą gospodarkę finansową prowadzoną przez Burmistrza Gołdapi.

Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r., poz. 662), za prawidłową gospodarkę finansami gminnymi odpowiada burmistrz. Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje kryteriów prawidłowej gospodarki finansami gminnymi. Przyjąć należy, że prawidłową jest taka gospodarka, która jest zgodna z prawem i zasadami ekonomii, celowa i rzetelna. Biorąc pod uwagę, że gminnej gospodarki finansowej w decydującym stopniu przesądza rada gminy w uchwale budżetowej, należy uznać, że burmistrz gminy odpowiada głównie za zgodne z prawem oszczędne (ekonomiczne), celowe i rzetelne wydatkowanie.

Instytucja absolutorium jest podsumowaniem wykonania budżetu. Stanowi ona element zamykający gospodarkę finansową gminy i środek kontroli rady nad działalnością organu wykonawczego.

Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność. Udzielenie absolutorium oznacza więc aprobatę organu stanowiącego dla działań organu wykonawczego i uznanie, że plan w postaci budżetu uchwalonego przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego został należycie wykonany.

Absolutorium dotyczy zatem wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego.

W związku z powyższym 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. Wprawdzie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada wyłączną kompetencję do dokonania oceny wykonania budżetu, jednak w swoich działaniach związanych z udzieleniem absolutorium nie jest nieskrępowany, tak aby absolutorium nie mogło być wykorzystywane jako instrument stricte polityczny. 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 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ustawy o finansach publicznych (por. np. wyrok NSA z 12 marca 2015 r., II GSK 231/14, wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2009 r., I SA/PO 1053/08 - orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło oddalić wniesione do Kolegium Izby odwołanie Rady Miejskiej w Gołdapi.

Od niniejszej uchwały nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Prezes

Bogdan Gaber