Elektronicznie podpisany przez:
Agnieszka Szewc
Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
dnia 22 maja 2026 r.

Uchwała Nr 3.f.2/1/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 22 maja 2026 roku

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wyszkowie w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Wyszkowa absolutorium za 2025 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 7) oraz art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodnicząca: **Agnieszka Szewc**
Członkowie: Karolina Aszkiełowicz
Justyna Wróblewska

uchwala, co następuje:

§ 1

Negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wyszkowie w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Wyszkowa absolutorium za 2025 rok.

§ 2

Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty otrzymania uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 15 maja 2026 r. wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wyszkowie w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Wyszkowa absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy za rok 2025.

Komisja Rewizyjna po zapoznaniu się z następującymi dokumentami:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2025 rok wraz z opinią Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej o tym sprawozdaniu,
- sprawozdaniem finansowym za 2025 rok,
- informacją o stanie mienia komunalnego,

negatywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2025 r. i wstąpiła do Rady Miejskiej w Wyszkowie z wnioskiem o nieudzielenie Burmistrzowi Wyszkowa Panu Piotrowi Wojciechowi Płochockiemu absolutorium za 2025 rok.

Z protokołu nr 2/2026 z posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 8 maja 2026 roku wynika, że w głosowaniu nad wnioskiem o udzielenie absolutorium Burmistrzowi Wyszkowa za 2025 rok brało udział 4 członków Komisji Rewizyjnej (pełny skład Komisji Rewizyjnej to 5 członków), wynik głosowania był następujący: 0 głosów „za", 2 głosy „przeciw" i 2 głosy „wstrzymujące się". Następnie sporządzono Wniosek Komisji Rewizyjnej Nr 1/2026 Rady Miejskiej w Wyszkowie w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Wyszkowa absolutorium za 2025 rok.

Na wstępie należy wskazać, iż uchwalony przez Radę budżet, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku przewidywał realizację dochodów w wysokości 301.639.689,01 zł. Dochody Gminy zrealizowano w kwocie 297.990.589,06 zł, co stanowi 98,79% planu, natomiast plan wydatków po zmianach wyniósł 312.315.161,18 zł i został zrealizowany w kwocie 284.648.783,44 zł, co stanowi 91,14 % planu. Wynik

budżetu za rok 2025 zamknął się nadwyżką w wysokości 13.341.805,62 zł, podczas gdy planowany był deficyt w kwocie 10.675.472,17 zł. Zobowiązania dłużne Gminy wyniosły 19.324.168,51 zł (co stanowiło 6,48% wykonanych dochodów ogółem), Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych. Dochody z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi zostały wykonane w wysokości 15.935.445,34 zł natomiast wydatki związane z funkcjonowaniem systemu wyniosły 15.189.487,21 zł. Dochody z tytułu opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu zostały zrealizowane w kwocie 1.649.067,78 zł natomiast wydatki na działania związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i zwalczaniem narkomanii wyniosły 1.297.765,80 zł.

Powyższe dane były podstawą do wydania pozytywnej opinii z uwagą o przedłożonym przez Burmistrza Wyszkowa sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2025 rok przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

We wniosku Komisji Rewizyjnej zwraca uwagę na niewykorzystanie kwoty 351.301,98 zł pochodzącej z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, wskazując iż alkoholizm i narkomania stanowią istotny problem społeczny, wymagający podejmowania intensywnych działań profilaktycznych oraz wspierania mieszkańców. Następnie Komisja Rewizyjna podnosi zastrzeżenia do realizacji planu wydatków majątkowych, wskazując iż wykonano je w stopniu niezadowalającym. Na realizację inwestycji zaplanowano w budżecie Gminy 59.502.529,47 zł, przy czym zrealizowano w kwocie 47.747.702,61 zł, co stanowi 80,24 % planu. Jako główną przyczynę wskazano niezrealizowanie lub zrealizowanie w niewielkim stopniu części zadań inwestycyjnych oraz przesunięcie części wydatków inwestycyjnych na kolejne lata budżetowe. Komisja zwraca uwagę na niewystarczający stopień realizacji części inwestycji infrastrukturalnych, w szczególności dotyczących budowy chodników, ciągów pieszo-rowerowych oraz miejsc parkingowych, gdzie poziom wykonania wydatków wyniósł jedynie 21,86 % przy zaplanowanym poziomie wydatków 775.000,00 zł, a także:

- rozbudowy ulicy Włościańskiej – wykonanie 19,90% z planowanych 100.000,00 zł;
- rozbudowa ul. Wyszkowskiej i ul. Przyszłość w miejscowości Natalin – brak realizacji zadania przy planowanej kwocie 1.660.000,00 zł;
- budowa Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych – wykonanie na poziomie 3,86 % z planu wydatkowania 2.080.000,00 zł;
- budowa kortów tenisowych – brak realizacji zadania przy budżecie 200.000,00 zł;
- modernizacja stadionu przy ul. Kościuszki – wykonanie 5,33% z planowanych 150.000,00 zł;

wskazując, na niewystarczającą skuteczność w zakresie planowania i realizacji zadań inwestycyjnych, co zdaniem Komisji Rewizyjnej negatywnie wpływa na tempo rozwoju infrastruktury gminnej i jakości świadczonych usług publicznych.

Kolejnym wątkiem, który analizowała Komisja Rewizyjna w opinii o wykonaniu budżetu, będącej również uzasadnieniem nieudzielenia absolutorium jest wydatkowanie środków publicznych na organizację wydarzenia „Archiforum" oraz ,,Bug Nature Festiwal''. Poniesione wydatki na organizację wydarzenia „Archiforum" w ocenie Komisji Rewizyjnej nie przełożyły się na osiągnięcie zakładanych efektów w postaci opracowania i wdrożenia możliwych do realizacji koncepcji przebudowy stadionu, co budzi wątpliwości Komisji co do celowości i efektywności poniesionych nakładów. Wydarzenie „Bug Nature Festival"- które również zdaniem Komisji budzi poważne wątpliwości pod względem celowości i gospodarności poniesionych wydatków publicznych a skala poniesionych kosztów jest niewspółmierna do liczby uczestników wydarzenia oraz ograniczonego zakresu korzyści dla mieszkańców Gminy Wyszków.

W tym miejscu Skład Orzekający zauważa, iż obowiązki Komisji Rewizyjnej wynikają z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do Rady o udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium organowi wykonawczemu. Podkreślić należy, że proces ten powinien być poprzedzony wnikliwą, merytoryczną oceną wykonania poszczególnych pozycji budżetu. 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. 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. Informacje w niej zawarte mają odpowiadać faktycznemu obrazowi finansów danej jednostki samorządu terytorialnego w konkretnym dniu roku budżetowego (kalendarzowego) oraz odzwierciedlać stan realizacji zadań. 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 Rady Gminy, przy czym są to wielkości maksymalne, rozumiane jako górne granice nakładów na poszczególne cele i są one wiążące dla organu wykonawczego gminy 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 zakaz wydatkowania kwot wyższych od ustalonych w budżecie, chyba że zostanie uruchomiona specjalna procedura dokonania tych zmian. Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Organ zarządzający gminy 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. (I SA/Po 624/98), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach dnia 30 października 2013 r. (I SA/Ke 554/13), wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2019 r. (V SA/Wa 1431/18). Podkreślenia wymaga również fakt, iż na etapie podejmowania uchwały budżetowej nie są możliwe do przewidzenia wszelkie stany wymagające sfinansowania z budżetu, jak również wszystkie okoliczności związane z realizacją przewidzianych w budżecie zadań. Wskazywanie przez Komisję Rewizyjną, cyt. „Na realizację inwestycji zaplanowano w budżecie Gminy kwotę 59.502.529,47 zł. Wydatki inwestycyjne wykonano w kwocie 47.747.702,61 zł, co stanowi 80,24% planu. Przyczyną niezadowalającego wykonania planu finansowego wydatków było niezrealizowanie lub zrealizowanie w niewielkim stopniu części zadań inwestycyjnych, jak również przesuniecie części wydatków inwestycyjnych na kolejne lata budżetowe.”, (...) niewystarczający stopień realizacji części inwestycji infrastrukturalnych, w szczególności dotyczących budowy chodników, ciągów pieszo-rowerowych oraz miejsc parkingowych”, w ocenie Składu Orzekającego – w kontekście bardzo ogólnego i lakonicznego wskazania (chodniki, ciągi pieszo-rowerowe miejsca rowerowe - nie może stanowić zarzutu dla organu wykonawczego. Podkreślenia wymaga iż obowiązkiem Komisji Rewizyjnej jest wskazanie konkretnych pozycji budżetu (zadań) co do których wnosi zastrzeżenia, posługiwanie się ogólnymi pojęciami nie wypełnia tego obowiązku. Odnosząc się do niewystarczającego stopnia realizacji zadań inwestycyjnych, **zdaniem Składu Orzekającego konieczna jest analiza oraz rozważenie czy ich niewykonanie nastąpiło z winy Burmistrza, czy też na przeszkodzie stanęły czynniki obiektywne, w szczególności zdarzenia, których nie można było przewidzieć na etapie planowania**. Na te pytania powinna znaleźć odpowiedź Rada Miejska w Wyszkowie przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

Komisja Rewizyjna we wniosku zarzuciła niewykorzystanie środków z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz z tytułu opłat za zezwolenie na sprzedaż alkoholu w kwocie 351.301,98 zł natomiast wskazać należy, że ww. niewykorzystane środki pozostają w budżecie do wykorzystania w roku 2026 jako przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.

W orzecznictwie sądów administracyjnych akcentuje się stanowisko, że w procesie udzielania absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, **jaki jest stan zrealizowanych dochodów i wydatków w stosunku do zaplanowanych kwot, jakie są przyczyny rozbieżności między stanem planowanym a rzeczywistym, czy winą za owe rozbieżności można obciążyć organ wykonawczy, czy były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań. 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 20.12.2001 r. sygn. SA/Bk 1049/01).

Nadto, co istotne, sformułowany wniosek powinien być uzasadniony faktami odnoszącymi się do wykonania budżetu, a **każdy zarzut postawiony organowi wykonawczemu musi być precyzyjny oraz wskazywać naruszony przepis prawa**.

Wskazać w tym miejscu należy, że absolutorium samorządowe jest instytucją służącą organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do sprawowania kontroli wykonania budżetu przez organ wykonawczy. Jednocześnie należy zauważyć, że merytoryczna ocena wykonania budżetu pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – należy do wyłącznej kompetencji organu

stanowiącego, przy czym ma ona prawo do odmiennej niż Komisja Rewizyjna oceny wagi poszczególnych elementów składających się na wykonanie budżetu. Organ stanowiący dokonując ww. oceny powinien czynić to w sposób kompleksowy, odnosząc się do całości wykonania planu finansowego, jakim jest budżet, nie zaś koncentrować się jedynie na wybranych elementach czy też kwestiach, wręcz z nim niezwiązanych, a dotyczących innych sfer działania organu wykonawczego. Absolutorium w gminie to odrębny oraz sformalizowany sposób kontroli i oceny wykonania budżetu. W orzecznictwie NSA od dawna ukształtował się pogląd, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania wójta (Wyrok NSA z 11 września 1991 r., sygn. akt II SA 641/91, ONSA 1991, nr 34, poz. 79; wyrok NSA z 5 listopada 1992., sygn. akt. II SA 764/92; wyrok NSA z 22 marca 1996., sygn. akt SA/Gd 3695/95, „Prawo Gospodarcze" 1996, nr 8). Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 231/14 orzekł jednoznacznie, iż „Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniami prawidłowości wykonania budżetu gminy".

Po przeanalizowaniu przedłożonych materiałów, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie doszedł do przekonania, że nie zachodzą przesłanki do uznania, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Wyszkowie dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny **całokształtu** stopnia wykonania budżetu. Wskazanie w uzasadnieniu do wniosku na nieosiągnięcie zakładanych efektów w postaci opracowania i wdrożenia możliwych do realizacji koncepcji przebudowy stadionu poprzez organizację wydarzenie „Archiforum", niewspółmierna liczba uczestników wydarzenia w stosunku do poniesionych nakładów na wydarzenie „Bug Nature Festival", czy zarzuty wnoszone do realizacji wymienionych wydatków (w kontekście ich procentowego udziału w globalnych wartościach) - zdaniem Składu jest niewystarczające dla poparcia tak sformułowanego wniosku.

W ocenie Składu Orzekającego, nie wykazano aby budżet nie został zrealizowany w całości czy w znacznej części, wręcz przeciwnie, zastrzeżenia co do jego realizacji miały charakter marginalny. Dlatego, zdaniem Składu brakowało merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu, wyrażającej się we wniosku o nieudzielenia absolutorium. Reasumując, 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.

Skład Orzekający zwraca także uwagę na brak uzasadnienia prawnego oraz faktycznego dla imiennego wskazania osoby, która aktualnie pełni funkcję organu wykonawczego w JST. Z art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika bowiem, że budżet JST wykonuje jej zarząd. Zgodnie zaś z art. 2 ustawy o finansach publicznych, ilekroć mowa jest o zarządzie JST – rozumie się przez to również wójta, burmistrza i prezydenta. Zatem mając na uwadze ww. przepisy, należy przyjąć, że wniosek komisji rewizyjnej w sprawie wniosku o udzielenie/nieudzielenie absolutorium powinien dotyczyć burmistrza – jako organu wykonawczego, niezależnie od osoby fizycznej pełniącej tę funkcję w danym roku budżetowym.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający wskazuje, że to Rada Miejska w Wyszkowie na sesji absolutoryjnej po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Burmistrza i dodatkowymi wyjaśnieniami członków Komisji Rewizyjnej - ostatecznie wskaże fakty, które uzna za udowodnione lub nietrafne, dowody na których należy się oprzeć oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej. Wyjaśnienia te wpłyną na ukształtowanie sobie zdania pozostałych radnych co do kompletności oceny przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną oraz zasadności wniosku Komisji, umożliwiając jednocześnie podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie udzielania bądź nie udzielenia absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2025 r.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowił jak w sentencji uchwały.