UCHWAŁA Nr 3.f.1/367/2026
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 23 czerwca 2026 roku

w sprawie zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Wołomina 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 (Dz. U. z 2025 r., poz. 7 t.j.) oraz art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r., poz. 662 t.j.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodniczący:	**Kamil Michalak**
Członkowie:	**Karolina Aszkiełowicz**
	Konrad Pachocki

uchwala, co następuje:

§ 1

negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Wołomina 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 12 czerwca 2026 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynął wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie w sprawie udzielenia absolutorium dla Burmistrza Wołomina z tytułu wykonania budżetu Gminy za 2025 rok.

Komisja Rewizyjna po zapoznaniu się z następującymi dokumentami:

- sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Wołomin za 2025 rok wraz z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Wołomin za 2025 rok,
- sprawozdaniem finansowym Gminy Wołomin za 2025 rok,
- informacją o stanie mienia komunalnego Gminy Wołomin wg stanu na dzień 31 grudnia 2025 roku,

dokonała oceny kierując się kryterium celowości, gospodarności oraz rzetelności, a także dokonała oceny stopnia realizacji budżetu i na tej podstawie sformułowała wniosek **o udzielenie absolutorium dla Burmistrza Wołomina** z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

W części pn. *„Wnioski końcowe”* wskazano, iż cyt. „*Analiza sprawozdania i dokumentów źródłowych w zakresie w którym została przeprowadzona daje podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii o wykonaniu budżetu Gminy Wołomin za 2025 rok. Uwzględniając zarówno ocenę pozytywną z uwagami Regionalnej Izby Obrachunkowej, jak i ogólną prawidłowość wykonania budżetu, a także mając na uwadze wskazane w uzasadnieniu zastrzeżenia merytoryczne i organizacyjne, Komisja*

Rewizyjna wnosi do Rady Miejskiej w Wołominie o udzielenie Burmistrzowi Wołomina absolutorium z tytułu wykonania budżetu Gminy Wołomin za 2025 rok. Jednocześnie Komisja wskazuje działania i obszary wymagające poprawy, dotyczące w szczególności skuteczności dochodzenia należności, właściwego nadzoru nad planowaniem i realizacją inwestycji, gospodarowania mieniem gminnym i właściwej dbałości o jego stan oraz przejrzystości i ograniczenia wybranych wydatków bieżących.".

Komisja Rewizyjna przeprowadziła jawne głosowanie w obecności siedmiu radnych na regulaminową liczbę siedmiu członków Komisji. W pierwszej kolejności głosowano nad wnioskiem o pozytywne zaopiniowanie wykonania budżetu Gminy Wołomin za rok 2025, gdzie wynik głosowania był następujący: 2 głosy „za", 2 głosy „przeciw", 3 głosy „wstrzymujące się".

Następnie głosowano nad wnioskiem o udzielenie absolutorium dla Burmistrza Wołomina z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok, gdzie wynik był następujący: 2 głosy „za", 3 głosy „przeciw", 2 głosy „wstrzymujące się".

W wyniku głosowania nie uzyskano wymaganej większości głosów w obu ww. głosowaniach. Wniosek został podpisany przez siedmiu członków Komisji.

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, komisja rewizyjna opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi). **Wystąpienie przez komisję rewizyjną z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium jest jej obowiązkiem, z którego nikt i nic nie może jej zwolnić.** Zarówno w sprawie udzielenia absolutorium, jak też nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego, decyzja powinna być podjęta w głosowaniu jawnym, w formie ustalenia Komisji Rewizyjnej, gdzie musi uzyskać zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy jej składu. Tymczasem Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Wołominie nie podjęła ustalenia w przedmiocie absolutorium w przedłożonych przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Wołominie materiałach. Analogiczne obowiązki komisji wynikają z § 65 ust. 2 uchwały Nr V-21/2015 Rady Miejskiej w Wołominie z dnia 26 lutego 2015 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Wołomin, który stanowi iż cyt. *„Komisja Rewizyjna bada w szczególności gospodarkę finansową kontrolowanych podmiotów, w tym opiniuje wykonanie budżetu gminy i sprawozdanie finansowe oraz występuje z wnioskiem do Rady o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi"*. Analizowany wniosek Komisji Rewizyjnej i wyartykułowane w nim podsumowujące stanowisko, optujące za udzieleniem absolutorium Burmistrzowi może wprowadzać w błąd organ stanowiący – wobec wyników głosowania, (jakie w istocie jest stanowisko Komisji). Z przedłożonych dokumentów wynika, iż Komisja odbyła wiele posiedzeń, zapoznawała się z licznymi dokumentami oraz wyjaśnieniami osób merytorycznych, dlatego w ocenie Składu, ustalenia przez nią poczynione, tym bardziej mogłyby wydawać się konstruktywne. Zgodnie z § 78 ww. uchwały, cyt. *„Ustalenia Komisji Rewizyjnej zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy jej składu, w głosowaniu jawnym".* Wobec zacytowanego § ww. uchwały, w ocenie Składu Orzekającego, nie można uznać iż w przedmiotowej sprawie Komisja Rewizyjna dokonała logicznego ustalenia, gdyż wynik głosowania nie potwierdza ustalonych wniosków końcowych.

Dodatkowo Skład Orzekający zauważa, iż zawarta w Protokole z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 11 czerwca 2026 r. adnotacja cyt. „*W wyniku głosowania Komisja Rewizja wnioskuje do Rady Miejskiej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Wołomina za rok 2025."* nie wypełnia obowiązków Komisji Rewizyjnej wynikających z ww. przepisów. Z przedstawionych dokumentów nie wynika, aby Komisja Rewizyjna przekazała do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie oraz Rady Miejskiej w Wołominie wniosek o nieudzielenie absolutorium dla Burmistrza Gminy. W związku z powyższym Skład Orzekający zauważa, iż powyższe stanowi o braku spójności wyników głosowania ze złożonymi dokumentami w sprawie udzielenia absolutorium dla organu wykonawczego.

Komisja Rewizyjna w przekazanych dokumentach zaprezentowała dane analityczne wynikające z analizowanych dokumentów szczególnie ze sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za rok 2025 (m.in. dochody Gminy zrealizowano w kwocie 373.720.929,77 zł, co stanowi 99,47% planu, dochody bieżące w wysokości 355.658.861,67 zł, tj. 99,76% planu. Dochody majątkowe zrealizowano w wysokości 18.062.068,10 zł, tj. na poziomie 94,20% planowanej kwoty. Wydatki Gminy ogółem zrealizowano w kwocie 387.253.503,15 zł, tj. 95,31% planu, z tego wydatki bieżące 354.102.403,55 zł, tj. 95,33% planu po zmianach, wydatki majątkowe 33.151.099,60 zł na poziomie 95,18 % planu po

zmianach (należy wskazać, iż w opiniowanym dokumencie Komisja Rewizyjna błędnie wskazała procentowy stosunek wykonanych wydatków majątkowych do wydatków ogółem, tj. 10,03%, a także procentowy stosunek wydatków majątkowych do wydatków planowanych, tj. 98,87%). Wynik budżetu za 2025 rok zamknął się deficytem budżetu w kwocie 13.532.573,38 zł, na planowany deficyt w kwocie 30.593.761,04 zł. Stan zobowiązań Gminy Wołomin na koniec 2025 roku według tytułów dłużnych wyniósł 195.349.212,30 zł, co stanowi 60,08% wykonanych dochodów ogółem pomniejszonych o wykonane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększone o przychody wyszczególnione w art. 217 ust. 2 pkt. 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego). Ponadto Komisja wyspecyfikowała dane pochodzące z informacji o stanie mienia.

Z uzasadnienia wynika, iż cyt. *„Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Wołomin za 2025 rok spełnia wymogi określone art. 267 i 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych i zawiera informacje określone ustawą. Realizacja budżetu odbyła się w większości pozycji w sposób zadowalający, działania Burmistrza w zakresie wykonania budżetu w 2025 roku były zgodne z prawem, a obsługa długu publicznego i spłata zobowiązań przebiegały zgodnie z planem. Komisja wskazuje jednak na potrzebę ograniczenia dalszego wzrostu zadłużenia oraz poprawy efektywności planowania wydatków i zobowiązań. Ponadto Komisja Rewizyjna wskazuje na* ***istotne obszary wymagające poprawy*** *i większego nadzoru:*

1.Niska skuteczność egzekucji należności

Znaczące zaległości z tytułu podatków lokalnych, czynszów, mandatów. Pomimo zaangażowania gminy i podejmowania licznych działań formalnych kwota zaległości pozostaje istotna.

2.Opóźnienia w realizacji inwestycji.

Komisja zwraca uwagę na wykorzystanie dopuszczonego prawem mechanizmu wydatków niewygasających w stosunku do dużej liczby zadań co może sugerować problemy w planowaniu i koordynacji procesów inwestycyjnych. Zaleca się działania zmierzające do ograniczenia używania tego mechanizmu do sytuacji wyjątkowych poprzez poprawę organizacji pracy właściwych wydziałów urzędu, a także wprowadzenie wzmożonego nadzoru na każdym etapie prowadzenia inwestycji od projektu do jej zakończenia. Komisja zwraca uwagę na zasadność rozdzielenia podmiotów wykonujących zadania inwestycyjne lub projektowe od podmiotów prowadzących nadzór inwestorski w imieniu gminy nad tymi zadaniami. O ile łączenie tych funkcji jest prawnie dozwolone to ze względu na możliwy konflikt interesów i ochronę interesów gminy jako inwestora i płatnika powinny one być realizowane przez podmioty niepowiązane ze sobą.

3. Problemy z gospodarowaniem mieniem gminnym

Komisja zwraca uwagę na potrzebę ostrożniejszego i bardziej realistycznego planowania dochodów ze sprzedaży mienia przed ujmowaniem tych dochodów w budżecie. Komisja wskazuje również na potrzebę większej dbałości o mienie gminne i zauważa brak remontów w tym remontów bieżących budynków i lokali wchodzących w skład gminnego zasobu komunalnego.

4. Brak pełnej przejrzystości i oceny efektywności niektórych wydatków „miękkich” Komisja wskazuje na potrzebę dokładniejszego uzasadnienia wydatków promocyjnych, marketingowych, edukacyjnych, szkoleniowych oraz wydatków związanych z podróżami służbowymi. Wskazana jest większa przejrzystość w tym obszarze. W toku prac komisja nie otrzymała szczegółowych informacji dotyczących wydatkowanych środków w związku z czym ocena zasadności i celowości realizacji w tych obszarach była trudna do przeprowadzenia.

Komisja analizowała również dane z zakresu udzielonych dotacji dla podmiotów realizujących zadania z zakresu kultury fizycznej i zauważa utrzymującą się strukturę przyznawania środków dla organizacji realizujących zadania o charakterze tzw. projektów miękkich ukierunkowanych na działania społeczne, szkoleniowe, rozwojowe i aktywizujące mieszkańców. Co prawda zasady przyznawania dotacji ,w tym określenie zakresu realizowanych zadań oraz grup odbiorców wynikają z obowiązujących przepisów prawa oraz regulaminów konkursowych, jednak komisja zauważa powtarzalność podmiotów realizujących zadania i korzystających ze wsparcia w zestawieniu „rok do roku”. Zakres informacji w tym zakresie ujętych w sprawozdaniu ma charakter syntetyczny i nie obejmuje zestawienia danych pozwalających na ich analizę w ujęciu całościowym , w tym w odniesieniu do efektów realizowanych działań. Ujęcie informacji w formie zbiorczej mogłoby w przyszłości sprzyjać zwiększeniu przejrzystości oraz ułatwić kompleksową ocenę relacji pomiędzy ponoszonymi nakładami a osiąganymi efektami.”.

Następnie Komisja Rewizyjna sformułowała wniosek końcowy zacytowany we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że Komisja Rewizyjna pozytywnie zaopiniowała wykonanie budżetu za 2025 rok w treści wniosku, przy czym nie przegłosowała takiego stanowiska w głosowaniu jawnym. Zdaniem Składu Orzekającego, pozytywne zaopiniowanie

wykonania budżetu daje podstawę do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie absolutorium, natomiast negatywna ocena z wykonania budżetu powinna skutkować wnioskiem o nieudzielenie absolutorium z tytułu wykonania budżetu. **Powyższe wynika z faktu, że 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".***

Niemniej Skład Orzekający, mając na uwadze powyższe, a także wynik głosowania w spawie wniosku o udzielenie absolutorium dla Burmistrza Wołomina za rok 2025, przeanalizował cyt. *„obszary wymagające poprawy"* sformułowane w treści uzasadnienia, przyjmując je jako przesłanki determinujące wynik głosowania.

Odnosząc się do pierwszego „*obszaru wymagającego poprawy"* – niskiej skuteczności egzekucji należności – sama Komisja wskazuje, cyt. *„pomimo zaangażowania gminy i podejmowania licznych działań formalnych kwota zaległości pozostaje istotna"*, zatem jawi się pytanie, czy w istocie, zarzut niskiej skuteczności można postawić Burmistrzowi? Czy powyższe wynikało z opieszałości organu wykonawczego czy też innych czynników obiektywnych? Ponadto należy wskazać, iż z przedłożonego sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kw. 2025 r. wynika, że Gmina posiada należności wymagalne w kwocie 13.585.723,37 zł, co stanowi 3,64% zrealizowanych dochodów.

W dalszej kolejności Komisja wskazuje iż *„obszar wymagający poprawy"* to opóźnienia w realizacji inwestycji, gdzie akcentuje na zasadność wydatków niewygasających. W tym kontekście Skład zaznacza, iż zgodnie z art. 263 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, do których nie stosuje się przepisu ust. 1 oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym, co też Rada Miejska w Wołominie, jako organ stanowiący uczyniła podejmując dnia 18 grudnia 2025 r. uchwałę nr XXIV-125/2025 w sprawie ustalenia wykazu wydatków, których niezrealizowane, planowane kwoty nie wygasają z upływem roku budżetowego 2025. Natomiast, jeżeli Komisja Rewizyjna powzięła zastrzeżenia co do realizacji tych zadań do 30 czerwca br., kwestie te powinny być doprecyzowane we wniosku Komisji Rewizyjnej.

Co do kolejnego *„obszaru wymagającego poprawy"*, tj. problemu z gospodarowaniem mieniem gminnym, gdzie zauważono problem realistyczności planowania dochodów ze sprzedaży mienia, Skład Orzekający wskazuje, że zaplanowane przed Radę Miejską w Wołominie w uchwale budżetowej na rok 2025 dochody z tytułu sprzedaży majątku w wysokości 2.426.000,00 zł zostały wykonane w wysokości 2.667.647,62 zł, co stanowi 109,96% planu. Wobec powyższego opisany zarzut Skład Orzekający uznaje za bezzasadny. Jeżeli chodzi o wskazanie, na potrzebę większej dbałości o mienie gminne i brak remontów w tym remontów bieżących budynków i lokali wchodzących w skład gminnego zasobu komunalnego, Skład Orzekający zauważa, że 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. Dodatkowo w zakresie przedstawionych przez Komisję Rewizyjną zastrzeżeń, należy zwrócić uwagę, że dotyczą one m.in. planowania budżetu, do czego wyłączną kompetencję posiada organ stanowiący, a nie organ wykonawczy.

Natomiast w kontekście, cyt. „*wydatków miękkich"*, ostatniego „obszaru wymagającego poprawy", w ocenie Składu, dyskusyjnym staje się czy argument ten ma bezpośredni związek z wykonaniem budżetu roku 2025, gdyż podkreślić należy**, iż absolutorium dotyczy wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego.**

Podsumowując, w ocenie Składu Orzekającego, bardzo ogólne i lakoniczne sformułowania zawarte w przekazanych dokumentach nie mogą stanowić zarzutu dla organu wykonawczego. Wskazanie

w uzasadnieniu do uchwały na „*brak skuteczności egzekucji”*, „*opóźnienia w realizacji inwestycji”*, czy *„problemy z gospodarowaniem mieniem”* - zdaniem Składu jest niewystarczające. Niewątpliwie jako przesłanki do ewentualnego uzasadnienia niepozytywnej opinii Komisji Rewizyjnej nie można zaliczyć *„braku pełnej przejrzystości, efektywności niektórych wydatków miękkich”,* a tym bardziej informacji o podstawowych danych z wykonania budżetu za 2025 r. Podkreślenia wymaga, iż **obowiązkiem Komisji Rewizyjnej jest wskazanie konkretnych pozycji budżetu co do których wnosi zastrzeżenia, posługiwanie się ogólnymi pojęciami nie wypełnia tego obowiązku.** Skład w tym miejscu zaakcentuje, iż sama Komisja Rewizyjna w swojej opinii deprecjonuje swoje „*obszary wymagające poprawy”* wskazując iż są one m.in. *„organizacyjne”*, **natomiast instytucji absolutorium nie wolno łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności organu wykonawczego jak tylko z tą, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy**. Oznacza to, że o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium decyduje wykonanie budżetu w zakresie kwotowym. Inaczej rzecz ujmując decydujące znaczenie ma to, czy doszło do kwotowego naruszenie granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego (burmistrza) – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2012 r., V SA/Wa 2035/12.

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. Podkreślenia wymaga także to, że dołączone do wniosku uzasadnienie powinno pozostawać w logicznym związku z jego tezą i odnosić się wyłącznie do wykonania budżetu. We wniosku powinny znaleźć się sformułowane oceny poparte faktami odnoszącymi się do jego wykonania. Natomiast uzasadnienie przedmiotowego wniosku nie wykazuje żadnych zarzutów dotyczących wykonania budżetu.

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 niepozytywnej oceny wykonania budżetu, wyrażającej się w wynikach głosowania. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, a także pozytywną oceną z uwagą Składu Orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2025 rok dotyczącą Gminy Wołomin, Skład Orzekający negatywnie opiniuje przedłożony dokument z prac Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wołominie. Absolutorium dotyczy wyłącznie wykonania budżetu i nie odnosi się do całokształtu działania organu wykonawczego.

W związku z powyższym Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowił jak w sentencji.

Elektronicznie podpisany przez:
Kamil Michalak; Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
dnia 23 czerwca 2026 r.