Elektronicznie podpisany przez:
Ewelina Balcer; RIO w Szczecinie
dnia 9 czerwca 2026 r.

UCHWAŁA NR 501.48.4.2026
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 czerwca 2026 r.

w sprawie wydania opinii o wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Kamienia Pomorskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2025 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:

1. Ewelina Balcer – Przewodnicząca
2. Katarzyna Korkus – Członek
3. Sylwia Litman – Członek

negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Kamienia Pomorskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2025 rok.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim w dniu 29 maja 2026 r. przekazał do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 26 maja 2026 r. w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Kamienia Pomorskiego absolutorium z tytułu wykonania budżetu gminy za 2025 rok wraz z protokołem z posiedzenia Komisji Rewizyjnej z dnia 26 maja 2026 r.

Z treści przedłożonego wniosku wynika że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim rozpatrzyła dokumenty, wymagane przepisem art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.). W uzasadnieniu do wniosku Komisja wymieniła przedłożone dokumenty wchodzące w skład sprawozdania finansowego, a także stwierdziła, że sprawozdanie finansowe zostało sporządzone na podstawie danych księgowych wynikających z ksiąg rachunkowych na dzień 31.12.2025 r. W kolejnym punkcie uzasadnienia Komisja wskazała podstawowe dane liczbowe dotyczące stanu zrealizowanych dochodów i wydatków (również bieżących i majątkowych) w stosunku do planowanych oraz wyniku budżetu.

W konkluzji uzasadnienia Komisja negatywnie oceniła wykonanie budżetu, a jako podstawę negatywnej oceny Komisji Rewizyjnej wskazano następujące zarzuty:

„1) w 2025 roku zaciągnięto kolejny kredyt, co wpłynęło na zwiększenie zadłużenie gminy,
2) Radzie Miejskiej w Kamieniu Pomorskim przekazywane są niepełne informacje przez Burmistrza Kamienia Pomorskiego, co stanowi o braku przejrzystości i rzetelności,
3) niewykonywane są zalecenia pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie,
4) rok budżetowy 2025 został zakończony z większym deficytem niż pierwotnie było założone,
5) brak było działań ograniczających narastający deficyt gospodarki odpadami świadczący o niewłaściwym zarządzaniu finansami gminy i doprowadzenie do obciążenia budżetu środkami, które mogłyby zostać przeznaczone na inne zadania własne gminy,
6) nie zrealizowano żadnego z wniosków Komisji Rewizyjnej w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
7) stosowano stawki za odbiór wody i ścieków niezgodne z prawem przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. przy milczącej akceptacji władz gminy”.

Dodatkowo z protokołu z posiedzenia Komisji Rewizyjnej wynika, że Przewodniczący poddał pod głosowanie trzy wnioski:

1) wydanie opinii nt. sprawozdania finansowego Gminy Kamień Pomorski za 2025 r.,
2) wydanie opinii nt. sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Kamień Pomorski za 2025 r.
3) w sprawie absolutorium dla Burmistrza Kamienia Pomorskiego.

W wyniku głosowania odrzucono przyjęcie sprawozdania finansowego za 2025 r. oraz sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2025 (2 głosy za, 1 przeciw, 1 wstrzymujący), zaś w sprawie absolutorium dla Burmistrza Kamienia Pomorskiego przyjęto wniosek o jego nieudzieleniu (2 głosy za, 1 przeciw, 1 wstrzymujący).
Komisja Rewizyjna wskazała, że powyższe również było podstawą negatywnej opinii wykonania budżetu Gminy Kamień Pomorski za 2025 r. przez Burmistrza Kamienia Pomorskiego.

W wyniku badania i analizy treści przedłożonych dokumentów Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdził, co następuje.

W pierwszej kolejności Skład Orzekający wskazuje, że 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. Tym samym do zadań komisji rewizyjnej należy zaopiniowanie wykonania budżetu, co w konsekwencji prowadzi do wypracowania wniosku o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium z wykonania budżetu przez organ wykonawczy.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że z treści przekazanego protokołu posiedzenia Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim wynika, że Przewodniczący w trakcie posiedzenia poddał pod głosowanie trzy wnioski:

1) wydanie opinii nt. sprawozdania finansowego Gminy Kamień Pomorski za 2025 r.,
2) wydanie opinii nt. sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Kamień Pomorski za 2025 r.
3) w sprawie absolutorium dla Burmistrza Kamienia Pomorskiego.

Skład stwierdza zatem, że Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim, wbrew treści przywołanego powyżej przepisu zaopiniowała sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z wykonania budżetu, do czego nie została upoważniona i na tej podstawie negatywnie oceniła wykonanie budżetu Gminy Kamień Pomorski za rok 2025.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że przedmiotem opinii Komisji Rewizyjnej powinno być wykonanie budżetu, a nie sprawozdanie z wykonania budżetu czy sprawozdanie finansowe, gdyż negatywna ocena tych sprawozdań oznacza, że sprawozdania te zostały sporządzone nierzetelnie i zawierają określone błędy, czego Komisja nie wyartykułowała we wniosku w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Burmistrza Kamienia Pomorskiego. Wręcz przeciwnie w pkt 2 uzasadnienia Komisja potwierdziła zgodność sporządzonych sprawozdań finansowych z ewidencją księgową. Ponadto Skład Orzekający przypomina i wskazuje, iż Komisja Rewizyjna nie jest uprawniona do oceny i przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu sporządzonego przez organ wykonawczy. Opiniowanie sprawozdania z wykonania budżetu sporządzonego przez organ wykonawczy leży w kompetencji Regionalnej Izby Obrachunkowej, natomiast zgodnie z art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu.

Dodatkowe argumenty, podniesione przez Komisję Rewizyjną Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim przemawiające za nieudzieleniem Burmistrzowi Kamienia Pomorskiego absolutorium z wykonania budżetu za 2025 r. mają charakter ogólnych stwierdzeń. Na ich poparcie nie przedstawiono kwot, wartości, nie opisano okoliczności, czy też argumentów przemawiających za obarczeniem organu wykonawczego odpowiedzialnością za niewłaściwe wykonanie budżetu w roku 2025.

Za mogący stanowić podstawę negatywnej oceny wykonania budżetu przez Burmistrza Kamienia Pomorskiego, Skład Orzekający uznał zarzut opisany w pkt 4, odnoszący się do zakończenia roku 2025 większym deficytem niż planowany przez organ stanowiący. Skład Orzekający wskazuje, że powyższe znajduje odzwierciedlenie w dokumentach stanowiących przedmiot wniosku Komisji Rewizyjnej. Jednakże przestawione w nim okoliczności wymagają dalszych, pogłębionych analiz przez Radę Miejską w Kamieniu Pomorskim.

W uzasadnieniu do wniosku pominięto kluczowe aspekty takie jak ocena stopnia wykonania dochodów i wydatków, Komisja ograniczyła się jedynie do podania danych liczbowych dotyczących stanu zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych, również bieżących i majątkowych w stosunku do wartości planowanych oraz osiągniętego wyniku budżetu. Ponadto wniosek nie zawiera informacji, argumentów stwarzających uzasadnienie obarczenia odpowiedzialnością Burmistrza za wykonanie budżetu roku 2025, zakończonego większym deficytem niż planowano. Z treści uzasadnienia wniosku nie wynika, aby Komisja Rewizyjna dociekała oraz poszukiwała odpowiedzi w zakresie przyczyn osiągnięcia wyniku budżetu w wymiarze innym od zakładanego w uchwale budżetowej Gminy Kamień Pomorski.

W praktyce wykonanie budżetu zawsze odbiega w pewnym stopniu od uchwalonego planu dochodów i wydatków, samo wskazanie przez Komisję Rewizyjną odstępstwa wykonania w stosunku do planowanego budżetu nie przemawia za nieudzieleniem absolutorium. Bowiem na faktyczne wykonanie budżetu, tym samym na wynik budżetu, wpływa wiele czynników, które powinny zostać wyartykułowane i odpowiednio uzasadnione, czego Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim nie uczyniła.

Przeprowadzona przez Skład Orzekający analiza wniosku Komisji Rewizyjnej nie wykazała, że zawiera on skonkretyzowane i dostatecznie udokumentowane zarzuty dotyczące oceny całokształtu wykonania budżetu co pozwoliłoby na powiązanie wniosku o nieudzielenie absolutorium z ustaleniami dotyczącymi oceny całości wykonania budżetu Gminy w roku 2025. Komisja nie udowodniła również, że za niewykonanie budżetu w stosunku do planowanych założeń, wyłączną odpowiedzialność ponosi Burmistrz Kamienia Pomorskiego.

Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim w ramach procedury absolutoryjnej zobowiązana jest do ustalenia ewentualnej winy organu wykonawczego za nieprawidłowe jej zdaniem wykonanie budżetu oraz przedstawienia uzasadnienia zawierającego argumenty obciążające organ wykonawczy. Wskazanym jest by Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim na sesji w sprawie absolutorium wnikliwie i szczegółowo rozpatrzyła oraz odniosła się do postawionych we wniosku Komisji Rewizyjnej zarzutów z uwagi na fakt, że wniosek w sprawie nieudzielenia absolutorium nie uzyskał aprobaty wszystkich członków Komisji, przyjęty został przy 2 głosach „za”, 1 głos „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się”.

W tym miejscu Skład Orzekający opiniujący wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia Burmistrzowi Kamienia Pomorskiego absolutorium z wykonania budżetu za 2025 r. wskazuje, że obowiązkiem organu stanowiącego w ramach procedury absolutoryjnej jest ustalenie rozbieżności pomiędzy stanem założonym przez radę gminy w uchwale budżetowej a rzeczywistym, tj. wykonanym przez organ wykonawczy, a także zakresu odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan (wyrok WSA w Kielcach z 30.10.2013 r., o sygn. I SA/Ke 554/13). Ponadto organ stanowiący obowiązany jest ustalić czy winę za powyższe rozbieżności ponosi organ wykonawczy, a także winę uzasadnić i uargumentować (wyrok WSA w Krakowie z 20.11.2013 r., o sygn. I SA/Kr 1583/13).

W ocenie Składu Orzekającego pozostałe zarzuty, podniesione przez Komisję Rewizyjną nie stanowią podstawy oceny wykonania budżetu lub wymagają doprecyzowania oraz uzasadnienia.

Zarzut podniesiony w pkt 1, dotyczący zaciągnięcia przez Gminę Kamień Pomorski „kolejnego kredytu" nie znajduje potwierdzenia w sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz sprawozdaniu Rb - Z o wysokości długu publicznego Gminy Kamień Pomorski, jak również sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie budżetu jednostki samorządu terytorialnego według stanu na koniec 2025 r. Z powyższych sprawozdań nie wynika, aby Gmina Kamień Pomorski zaciągnęła w 2025 r. zobowiązania zaliczane do tytułów dłużnych. Co więcej, zgodnie z postanowieniami art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym, to organ stanowiący w uchwale budżetowej upoważnia organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych. Z treści § 10 uchwały budżetowej oraz przychodów budżetu Gminy Kamień Pomorski, wynika, że Gmina nie planowała w 2025 r. przychodów z tytułu kredytu wpływającego na wysokość długu publicznego, co potwierdzają dane wykazane w sprawozdaniach, o których mowa powyżej.

Powyższy zarzut mógłby stanowić przesłankę do nieudzielenia absolutoriom z tytułu wykonania budżetu, jednakże musi być poparty odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi zaciągnięcie zobowiązania zaliczanego do tytułów dłużnych, bez ustalonego przez organ stanowiący odpowiedniego upoważnienia do zaciągania zobowiązań, planu przychodów z tego tytułu, limitów zobowiązań, o których mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Sformułowany przez Komisję Rewizyjną zarzut wymaga stosownych objaśnień, dokumentów i argumentów obciążających organ wykonawczy.

Zarzuty Komisji Rewizyjnej wskazane w pkt 2 i 7 nie mieszczą się w zakresie dotyczącym absolutorium z wykonania budżetu ponieważ, wykraczają poza zakres budżetu, stanowiącego roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. W konsekwencji nie dotyczą budżetu i zagadnień z nim związanych. Podkreślenia wymaga, że podstawę wniosku w sprawie absolutorium może stanowić wyłącznie ocena Burmistrza jako wykonawcy budżetu. Poza ramy wykonania budżetu stanowczo wykraczają podniesione przez Komisję zarzuty, dotyczące: przekazywania Radzie Miejskiej niepełnych informacji, a także stosowanie stawek za usługi odbioru wody i ścieków niezgodnie z przepisami przez Spółkę, której udziałowcem jest Gmina Kamień Pomorski.

Poddając analizie zarzut wyartykułowany w pkt 5, odnoszący się do braku działań ograniczających deficyt gospodarki odpadami komunalnymi, Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733) to organ stanowiący odpowiada w głównej mierze za stronę dochodową systemu gospodarki odpadami komunalnymi, albowiem to do wyłącznej kompetencji tego organu należy wybór metody ustalania opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych, a następnie ustalenie stawki tej opłaty. Ponadto Skład zwraca uwagę, że Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim, w drodze uchwały nr VIII/93/24 z dnia 17 grudnia 2024 r. postanowiła, na podstawie art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733), o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynikających z różnicy powstałej między dochodami z pobranej opłaty za zagospodarowanie odpadami komunalnymi, a kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Powyższe legitymizuje tym samym określony w uchwale budżetowej deficyt dochodów z tytułu opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych w porównaniu do wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi, który został wykonany przez Burmistrza Kamienia Pomorskiego w dużym stopniu zgodnie z ustalonym planem. Ewentualne rozbieżności planu dochodów i wydatków od wartości wykonanych wymagają ustalenia przyczyn i ewentualnej oceny odpowiedzialności organu wykonawczego, o której mowa we wcześniejszej części opinii.

Odnosząc się do zarzutów opisanych w pkt 3 oraz 6 Skład Orzekający zwraca uwagę, że są one wysoce nieprecyzyjne, albowiem ich treść nie pozwala na dokonanie merytorycznej oceny przez Skład Orzekający, czy odnoszą się one do aspektów związanych z wykonaniem budżetu Gminy, a także w jakim stopniu podniesione zagadnienia obarczają winą organ wykonawczy. W zaproponowanym kształcie dokonanie przez Skład Orzekający pozytywnej oceny treści tych zarzutów, jako mogących stanowić podstawę nieudzielenia Burmistrzowi Kamienia Pomorskiego absolutorium z wykonania budżetu jest niemożliwe.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożona przez Komisję Rewizyjną opinia nie wyjaśnia, czy organowi wykonawczemu można przypisać odpowiedzialność (winę) za działania lub zaniechania stanowiące przedmiot zarzutów opisanych w tej opinii. Przedstawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty, które stały się podstawą wydania negatywnej opinii o wykonaniu budżetu podlegają ostatecznemu rozpatrzeniu przez Radę Miejską w Kamieniu Pomorskim, która jest organem kontrolującym i oceniającym realizację budżetu przez Burmistrza. Zarzuty powinny dotyczyć wykonania budżetu, uwzględniać przyczyny subiektywne i obiektywne, a jednocześnie być odpowiednio udokumentowane i sprecyzowane.

Wniosek Komisji Rewizyjnej w zakresie dotyczącym merytorycznej oceny wykonania zadań budżetowych nie podlega opiniowaniu przez Izbę. Do oceny wykonania zadań uprawniony jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający, opiniując przedmiotowy wniosek ograniczył się do oceny prawidłowości wypracowania tego wniosku przez Komisję i rozważenia czy jego podstawę stanowią ustawowe przesłanki, czyli ocena wykonania budżetu.

Od niniejszej uchwały, na podstawie art. 20 ust 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Ewelina Balcer

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/