

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

Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Słupsku, działając zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 662) oraz art. 270 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.), Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej w Słupsku, po rozpatrzeniu:

1. Sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta Słupska za rok 2025,
2. Sprawozdania finansowego Miasta Słupska za 2025 rok,
3. Informacji o stanie mienia Miasta Słupska na dzień 31.12.2025 r.,
4. Opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Słupska za 2025 rok,
5. Wyników własnych czynności kontrolnych, udokumentowanych w protokołach z kontroli realizacji dochodów i wydatków majątkowych oraz przychodów i rozchodów oraz z kontroli z realizacji dochodów i wydatków bieżących,

wnosi do Rady Miejskiej w Słupsku

o nieudzielenie absolutorium Prezydentowi Miasta Słupska

z tytułu wykonania budżetu za 2025 rok.

I. PODSTAWA PRAWNA, STANDARD OCENY ABSOLUTORYJNEJ ORAZ ZAKRES KONTROLI

Instytucja absolutorium stanowi najważniejszy, ustawowo określony środek kontroli organu stanowiącego nad działalnością finansową organu wykonawczego.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedmiotem uchwały absolutoryjnej jest wyłącznie ocena wykonania budżetu, a nie 'całokształt' działania organu wykonawczego; Rada musi badać wykonanie planu oraz przyczyny rozbieżności plan–wykonanie w granicach kryterium budżetowego. (wyrok NSA z 22 marca 1996 r., SA/Gd 3695/95). Jednocześnie, jak podkreśla judykatura, a także standard kontroli w procedurze absolutoryjnej wymaga ustalenia, jak zrealizowano plan dochodów i wydatków, a także identyfikacji przyczyn rozbieżności oraz tego, czy można je przypisać winie organu wykonawczego. W orzecznictwie podkreśla się konieczność kompleksowej oceny wykonania planu finansowego i powiązania rozstrzygnięcia absolutoryjnego z wynikami tej oceny.

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 realiach sprawy, stwierdzone rozbieżności między planem a wykonaniem oraz ich przyczyny przemawiają przeciw udzieleniu absolutorium, ponieważ mieszczą się w sferze wykonania budżetu.

Przeprowadzona przez Komisję Rewizyjną analiza sprawozdań z wykonania budżetu za rok 2025 wykazała szereg fundamentalnych nieprawidłowości strukturalnych i planistycznych. Komisja zidentyfikowała ciąg przyczynowo-skutkowy, polegający na systematycznym obniżaniu planów inwestycyjnych w trakcie roku budżetowego w celu wykazania wysokiego stopnia wykonania na koniec roku, przy jednoczesnym przenoszeniu niezrealizowanych zadań do wykazu wydatków niewygasających na rok 2026 oraz zmianie założeń dotyczących finansowania dłużnego.

II. RAMY BUDŻETU NA 2025 ROK

– AGREGATY FINANSOWE I DYNAMIKA ZMIAN

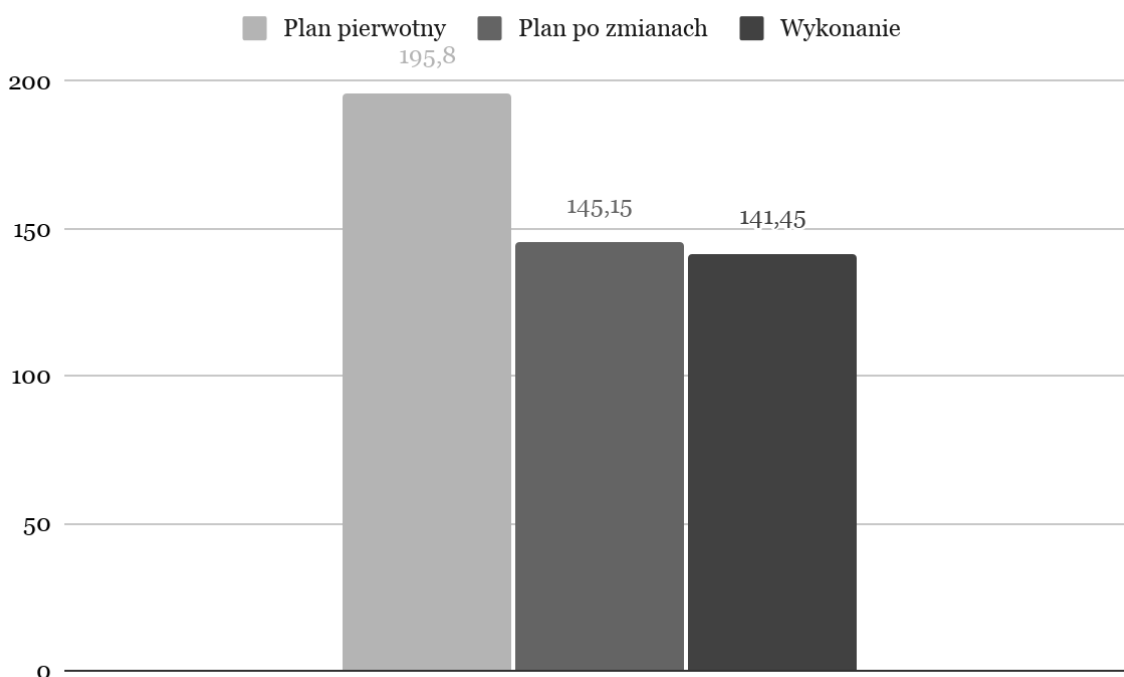
Uchwałą Nr X/139/24 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Słupska na 2025 rok, przyjęto pierwotne

założenia finansowe. W trakcie roku budżetowego dokonano łącznie 109 zmian w budżecie (11 uchwał Rady Miejskiej, 98 zarządzeń Prezydenta Miasta).

Tabela 1. Ewolucja kluczowych wielkości budżetowych Miasta Słupska w 2025 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Plan pierwotny (Uchwała X/139/24)	Plan po zmianach na 31.12.2025	Wykonanie na 31.12.2025	% wyk. planu po zmianach
DOCHODY OGÓŁEM	994.713.746,47	1.034.584.026,69	1.047.521.494,55	101,25 %
- Dochody bieżące	857.256.764,47	920.581.183,39	922.065.869,50	100,16 %
- Dochody majątkowe	137.456.982,00	114.002.843,30	125.455.625,05	110,05 %
WYDATKI OGÓŁEM	1.064.764.915,00	1.068.137.233,22	1.020.969.917,75	95,58 %
- Wydatki bieżące	868.962.432,00	922.984.385,92	879.516.307,68	95,29 %
- Wydatki majątkowe	195.802.483,00	145.152.847,30	141.453.610,07	97,45 %
WYNIK BUDŻETU	-70.051.168,53	-33.553.206,53	+26.551.576,80	---
Nadwyżka operacyjna	-11.705.667,53	-2.403.202,53	+42.549.561,82	---

**Wykres 1. Zestawienie wydatków majątkowych:
Plan pierwotny vs Plan po zmianach vs Wykonanie (w mln zł)**



Jak wynika z powyższych danych agregatowych, 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%**.

III. CIĘCIA WYDATKÓW MAJĄTKOWYCH

Zasadniczym elementem sprzeciwu Komisji Rewizyjnej wobec sposobu prowadzenia gospodarki finansowej w 2025 r. jest manipulacja planem inwestycyjnym. Skala zmian (redukcja o ponad jedną czwartą planowanych pierwotnie inwestycji) nie może być tłumaczona obiektywnymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi.

W 2025 r. plan wydatków majątkowych zmniejszono z 195.802.483,00 zł do 145.152.847,30 zł (spadek o 50.649.635,70 zł, tj. 25,87%), co potwierdza istotne

rozbieżności plan–wykonanie i wspiera ocenę negatywną w granicach kryterium budżetowego.

W ocenie Zespołu Kontrolnego Komisji Rewizyjnej (protokół z dnia 19 maja 2026 r.), *"zmniejszenie planu wydatków majątkowych o jedną czwartą to efekt ucieczki władzy wykonawczej przed odpowiedzialnością za niedotrzymywanie terminów"*. Wysoki, pozornie pozytywny wskaźnik wykonania wydatków majątkowych (97,45%) jest w rzeczywistości *"statystyczną iluzją i zamazuje rzeczywisty obraz zarządzania majątkiem miasta"*. Organ wykonawczy, widząc w trakcie roku nieudolność w realizacji procesów inwestycyjnych, 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.

Parafrazując tezy formułowane w orzecznictwie (np. wyrok WSA w Warszawie, sygn. III SA/Wa 2504/06), trwałe dostosowywanie planu do niepowodzeń wykonawczych, które skutkuje niewykonaniem istotnych zadań z przyczyn leżących po stronie organu wykonawczego, pozostaje w sprzeczności z zasadami rzetelności budżetowej i w konsekwencji uzasadnia nieudzielenie absolutorium.

IV. MECHANIZM PRZERZUCANIA ZADAŃ: WYDATKI NIEWYGASAJĄCE NA ROK 2026

Instytucja wydatków niewygasających ma charakter wyjątkowy; jej zastosowanie w następstwie opóźnień i braku terminowości obciąża ocenę rzetelności wykonania budżetu. 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 potwierdzają 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. W ocenie Komisji Rewizyjnej, sięgnięcie przez organ wykonawczy po instytucję tzw. wydatków niewygasających stanowi dowód na opóźnienia i brak terminowości w prowadzeniu projektów.

Tabela 2. Wykaz głównych wydatków majątkowych uznanych za niewygasające z upływem 2025 r. (termin: 30.06.2026 r.)

Dział / Rozdz.	Nazwa zadania przesuniętego na rok 2026	Kwota (zł)
600 / 60016	Opracowanie dokumentacji połączenia Węzła Transportowego z rondem ul. Sobieskiego/Banacha	180.000,00
600 / 60016	Opracowanie dokumentacji projektowych inwestycji drogowych	94.587,00
900 / 90095	Strefa zabaw i rekreacji w Parku Kultury i Wypoczynku - SBO 2025	1.473.280,37
926 / 92604	Pomorskie Szlaki Kajakowe - etap II	36.900,00
OGÓŁEM	Łączna kwota przeniesionych zobowiązań inwestycyjnych na 2026 rok:	1.784.767,37

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. Mechanizm ten, w ocenie Komisji Rewizyjnej, winien mieć charakter wysoce wyjątkowy, tymczasem w Słupsku posłużył on jako kolejne narzędzie "czyszczenia" statystyk budżetowych roku 2025, ratując przed ostatecznym wykazaniem niewykonania tych zadań w danym roku.

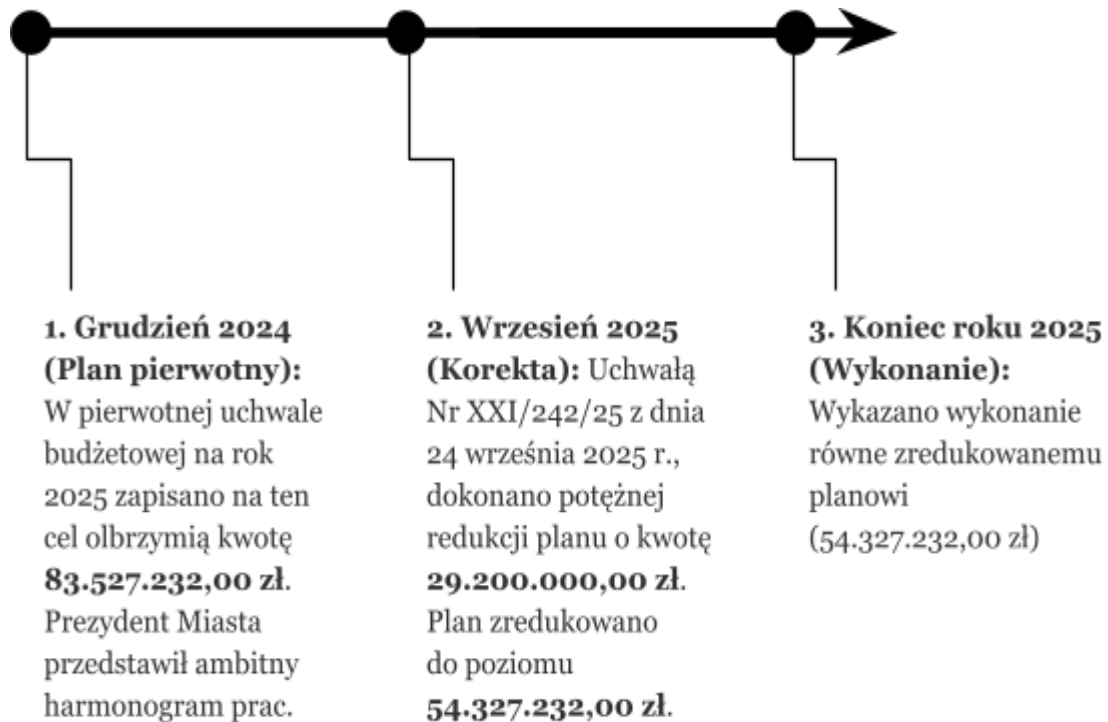
V. STUDIUM PRZYPADKU:

"KONTYNUACJA BUDOWY RINGU MIEJSKIEGO"

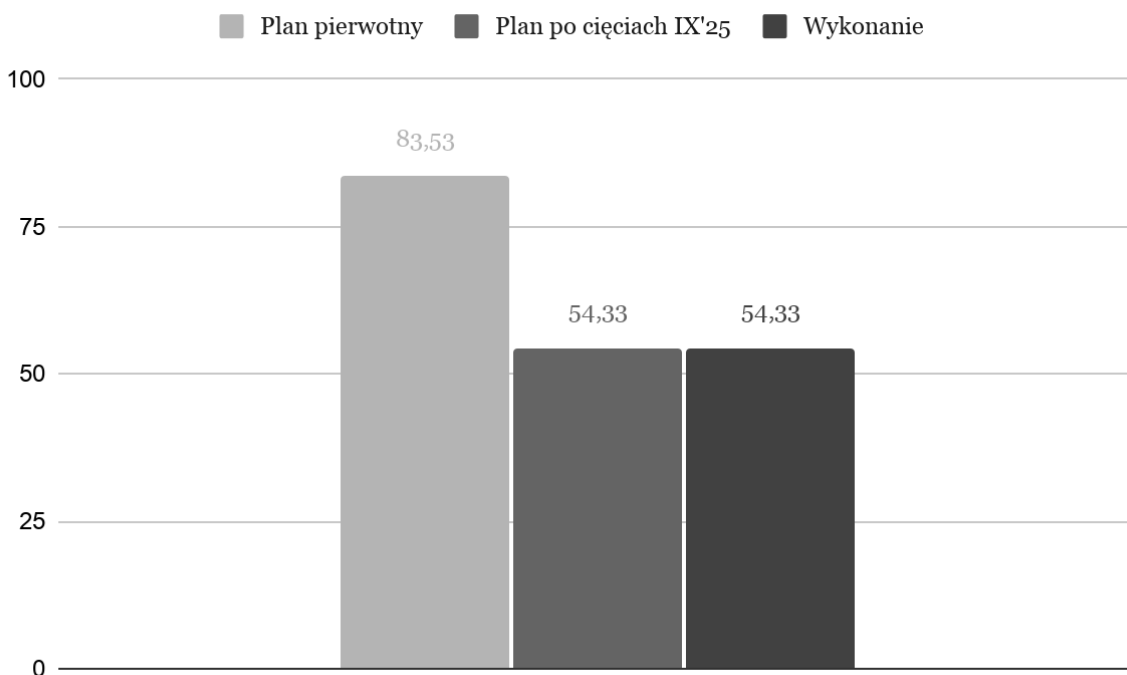
Najbardziej jaskrawym dowodem na niewydolność organizacyjno-finansową Prezydenta Miasta Słupska jest realizacja sztandarowej inwestycji miasta: "Kontynuacja budowy Ringu Miejskiego" (dział 600, rozdz. 60016).

Rozszerzona oś czasu i manipulacje budżetowe

(Kamienie milowe 2025 r.):



Wykres 2. Dynamika planu i wykonania dla zadania "Ring Miejski" w 2025 r. (w mln zł)



W 2025 r. dla zadania 'Kontynuacja budowy Ringu Miejskiego' 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; łączne zaangażowanie do końca 2025 r. wyniosło 131.441.653,01 zł z planowanych 215.641.654,00 zł (ok. 60% zaawansowania).

Inwestycja o łącznej wartości nakładów szacowanej na 215.641.654,00 zł na koniec 2025 roku osiągnęła zaledwie **131.441.653,01 zł** zaangażowania finansowego. Stanowi to fizyczne zaawansowanie prac zaledwie lekko przekraczające 60%, podczas gdy harmonogram wieloletni przewiduje zakończenie prac w 2026 r. Zespół Kontrolny wprost określił tę sytuację mianem "*całkowitej porażki organizacyjnej i finansowej*". Obraz ten jaskrawo kontrastuje ze statystycznym "100-procentowym" wykonaniem rocznego (choć obniżonego) planu.

Skala korekt i zaawansowanie rzeczowo-finansowe uzasadniają negatywną ocenę w kryterium wykonania budżetu, zgodnie z linią orzecniczą dotyczącą dostosowywania planu do niepowodzeń wykonawczych.

VI. ZABURZENIA W STRUKTURZE FINANSOWANIA – BRAK EMISJI OBLIGACJI I POZORNA NADWYŻKA

Pierwotnie, aby sfinansować deficyt i zaplanowany program inwestycyjny (w tym "Ring Miejski"), zaplanowano emisję obligacji komunalnych zakładaną na kwotę 55.000.000,00 zł. Ostatecznie jednak, w 2025 roku, Miasto Słupsk wyemitowało obligacje na kwotę 0,00 zł (brak emisji). Wykonane przychody zamknęły się w kwocie 27.289.598,30 zł i w całości opierały się na mechanizmie tzw. "wolnych środków" (art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.).

Jak wskazano w protokole zespołu kontrolnego Komisji Rewizyjnej z dnia 19 maja 2026 r., **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.

Komisja Rewizyjna podkreśla jednak, że ten stan rzeczy nie jest w żadnej mierze wynikiem zaplanowanej, racjonalnej czy oszczędnej polityki finansowej

organu wykonawczego. W ocenie Zespołu Kontrolnego sytuacja ta wprost „*obnaża to fikcję procesów planowania w Urzędzie Miejskim i jest efektem ubocznym głębokiej zapaści w zarządzaniu projektami*”.

Rezygnacja z długu była bowiem **wyłącznie pochodną braku frontu robót inwestycyjnych, a nie celowej strategii zarządczej**. Jak ujęto to w ustaleniach pokontrolnych: „*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*”. Wygenerowana na koniec roku nadwyżka budżetowa (26,55 mln zł) ma zatem w dużej mierze charakter pozorny. Taki model konstruowania „wirtualnego” budżetu na **nierealnych założeniach, który potem w ciągu roku musi być wielokrotnie korygowany**, przemawia negatywnie dla oceny wykonania budżetu w świetle kryteriów budżetowych i konieczności badania przyczyn rozbieżności plan–wykonanie.

VII. ROLA OPINII REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ I ZGODNOŚĆ Z ART. 242-243 U.F.P.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku (Uchwała Nr 042/p213/R/IV/26 z dnia 3 kwietnia 2026 r.) zaopiniował pozytywnie sprawozdanie z wykonania budżetu za 2025 r.. RIO potwierdziła arytmetyczną zgodność sprawozdań z ewidencją, utrzymanie relacji operacyjnej, o której mowa w art. 242 u.f.p., oraz nieprzekroczenie limitów długu z art. 243 u.f.p.

Komisja Rewizyjna pragnie jednak przypomnieć, iż w świetle doktryny i orzecznictwa, opinia RIO służy kontroli legalności i zgodności ze sprawozdawczością (ma więc charakter finansowo-księgowy), nie zastępuje jednak merytorycznej oceny rady w zakresie gospodarności i celowości – ta musi pozostać w granicach oceny wykonania budżetu. W uzasadnieniach nadzorczych i orzecznictwie administracyjnym akcentuje się, że rada zachowuje samodzielność oceny. RIO bada zgodność z prawem, lecz to do radnych należy suwerenna ocena,

czy niewykonywanie zadań inwestycyjnych (zatuszowane uchwałami zmieniającymi plan w trakcie roku) spełnia kryteria rzetelnego zarządzania budżetem publicznym.

VIII. PODSUMOWANIE USTALEŃ KONTROLNYCH

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

Powyższe stanowisko Komisji znajduje mocne oparcie w polskim systemie prawnym. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą (m.in. NSA I GSK 1437/18 z 14.11.2019 r.), Komisja Rewizyjna, 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.

Mając na uwadze fakt, iż wykazano jednoznacznie uchybienia w zakresie rzetelności planowania budżetu, nieuzasadnioną konieczność cięć wydatków majątkowych o 25%, przerzucanie zadań na lata kolejne, co wprost doprowadziło do sztucznego wykreowania wskaźnika wykonania budżetu kosztem niezrealizowanych dla mieszkańców inwestycji, Komisja Rewizyjna (lista obecności stanowi załącznik do wniosku), w wyniku przeprowadzonego głosowania (wyniki głosowania stanowią załącznik do wniosku) zaopiniowała negatywnie wykonanie budżetu miasta Słupska za 2025 rok wraz ze sprawozdaniem finansowym Miasta Słupska za 2025 rok oraz występuje do Rady Miejskiej w Słupsku o nieudzielenie absolutorium

Prezydentowi Miasta Słupska z tytułu wykonania budżetu za rok 2025. Decyzja ta jest w pełni merytoryczna, udokumentowana, oparta na literze prawa i z tych względów całkowicie uzasadniona.

**PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI REWIZYJNEJ
RADY MIEJSKIEJ W SŁUPSKU**

Kacper Moroz