UCHWAŁA Nr 3.f.2/2/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 11 czerwca 2025 roku

w sprawie: zaopiniowania wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 r.

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 2024 r. poz. 1465 z późn. zm), **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

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

uchwala, co następuje:

§ 1

Negatywnie opiniuje wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 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 28 maja 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała nr 2/2025 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 26 maja 2025 roku w sprawie wniosku o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok.

Zgodnie z § 1 ww. Uchwały, cyt. „Po przeanalizowaniu sprawozdania finansowego za 2024 rok, sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2024 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, a także opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 rok oraz po przyjęciu negatywnej opinii o wykonaniu budżetu za 2024 rok, Komisja Rewizyjna wnosi do Rady o nieudzielenie Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna absolutorium za 2024 r.” Wniosek przyjęto w głosowaniu jawnym, następującym stosunkiem głosów, za nieudzieleniem absolutorium 3 głosy, przeciw 0 głosów, wstrzymujących się – 1 głos. W § 2 wskazano iż uzasadnieniem niniejszego wniosku jest negatywna opinia Komisji Rewizyjnej o wykonaniu budżetu za 2024 rok przyjęta Uchwałą nr 1/2025 z dnia 26 maja 2025 r. stanowiąca załącznik do ww. Uchwały nr 2/2025.

W tym miejscu wskazać należy, iż uchwalony przez Radę budżet, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku przewidywał realizację dochodów w wysokości 240.729.987,05 zł. Dochody Gminy zrealizowano w kwocie 250.854.383,23 zł, co stanowi 104,21 % planu, przy czym dochody bieżące zrealizowane zostały w kwocie 236.098.382,37 zł, co stanowi 103,25 % planu, natomiast dochody majątkowe zrealizowane zostały w kwocie 14.756.000,86 zł, co stanowi 122,38 % planu.
Uchwalony przez Radę budżet, po uwzględnieniu zmian w ciągu roku przewidywał realizację wydatków w wysokości 242.545.745,05 zł. Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie 225.781.998,94 zł, co stanowi 93,09 % planu, z tego wydatki bieżące zrealizowane zostały w kwocie 195.804.860,93 zł, co stanowi 92,89 % planu, natomiast wydatki majątkowe zrealizowane zostały w kwocie 29.977.138,01 zł, co stanowi 94,38 % planu. Wynik budżetu za rok 2024 zamknął się nadwyżką w kwocie 25.072.384,29 zł, na planowany deficyt w kwocie 1.815.758,00 zł. Na dzień 31 grudnia 2024 r. Gmina Konstancin-Jeziorna nie udzielała poręczeń i gwarancji. Zobowiązania dłużne Gminy wyniosły 2.675.890,04 zł (co stanowiło 1,07% wykonanych dochodów ogółem), w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 8.641,56 zł wykazane przez Zakład Gospodarki Komunalnej.

M.in. wskazane dane były podstawą do wydania pozytywnej opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 rok przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Tożsame informacje wskazuje Komisja Rewizyjna na początku uzasadnienia negatywnej opinii o wykonaniu budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok, a także dodaje, iż w dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Miejska Konstancin-Jeziorna podjęła uchwałę nr 96/IX/11/2024 w sprawie wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2024 r. oraz planu finansowego tych wydatków, w którym wymieniono 9 zadań budżetowych z ostatecznymi terminami dokonania ich realizacji przypadającymi na 30 czerwca 2025 roku. W dalszej kolejności Komisja Rewizyjna stwierdza, że sprawozdanie finansowe Gminy za 2024 rok zostało sporządzone prawidłowo pod względem księgowym i rachunkowym, zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o rachunkowości. Następnie, Komisja Rewizyjna podnosi zastrzeżenia dotyczące decyzji i zaniechań Burmistrza, a także dotyczące realizacji wybranych pozycji budżetowych.
I tak, w pierwszej kolejności Komisja wskazuje na brak podejmowania w 2024 roku działań w celu egzekwowania lub zabezpieczenia dochodzonych należności budżetowych z lat poprzednich. Sprawa dotyczy nieprawidłowości w naliczaniu dotacji dla niepublicznej szkoły podstawowej na terenie Gminy. Komisja przywołuje:
„- w odniesieniu do roku 2018 – burmistrz wydał decyzję w dniu 15.09.2023 r. ustalającą kwotę dotacji do zwrotu – 603.224,02 zł z odsetkami jak dla zaległości podatkowych od daty 14.12.2021 r. Decyzja ta stała się ostateczna z dniem 6.12.2023 r. po oddaleniu odwołania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie,
-w odniesieniu do roku 2019 – burmistrz wydał, po uchyleniu pierwszej, w dniu 17.05.2023 r. decyzję ustalającą kwotę dotacji do zwrotu – 653.940,57 zł z odsetkami jak dla zaległości podatkowych od daty 18.06.2023 r. Decyzja ta stała się ostateczna z dniem 28.05.2024 r. po oddaleniu odwołania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie,
-w odniesieniu do roku 2020 – burmistrz wydał, po uchyleniu pierwszej, w dniu 22.05.2023 r. decyzję ustalającą kwotę dotacji do zwrotu – 776.935,05 zł z odsetkami jak dla zaległości podatkowych od daty 08.06.2023 r. Decyzja ta stała się ostateczna z dniem 28.05.2024 r. po oddaleniu odwołania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie,
-w odniesieniu do roku 2021 – burmistrz wydał, po uchyleniu pierwszej, w dniu 22.06.2023 r. decyzję ustalającą kwotę dotacji do zwrotu – 652.641,49 zł z odsetkami jak dla zaległości podatkowych od daty 18.07.2023 r. Decyzja ta stała się ostateczna z dniem 28.08.2024 r. po oddaleniu odwołania przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie”. Następnie Komisja wskazuje, iż „osoba fizyczna prowadząca szkołę niepubliczną, w przewidzianym ustawowo terminie, złożyła skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na wszystkie ostateczne decyzje SKO z wnioskami o wstrzymanie wykonania zaskarżonych decyzji. W przypadku trzech spraw Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych decyzji w połowie listopada 2024 r., a w przypadku jednej na początku 2025r.”. Tym samym, Komisja zarzuca, iż do momentu wstrzymania ich wykonania przez WSA w Warszawie istniała możliwość zgodnego z prawem ich egzekwowania lub zabezpieczenia, ponadto wskazuje, cyt. „W ciągu kilku miesięcy Burmistrz Gminy nie podjął żadnego działania, które mogłoby zabezpieczyć interes finansowy Gminy i zagwarantować powrót tych środków do budżetu Gminy”, by dalej stwierdzić, cyt. „Istnieje zatem spore prawdopodobieństwo, że prawomocne rozstrzygnięcie sądu w tej sprawie będzie na korzyść Gminy”. Finalnie zarzucając iż, cyt. „W okresie kilku miesięcy, od momentu, gdy decyzje administracyjne stały się ostateczne w 2024 r., do chwili wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowień o wstrzymaniu ich wykonania, nie zostały podjęte żadne działania zmierzające do zabezpieczenia interesu finansowego Gminy”.

Kolejnym wątkiem, który analizuje Komisja Rewizyjna w opinii o wykonaniu budżetu, będącej również uzasadnieniem nieudzielenia absolutorium jest nieprzystąpienie Gminy Konstancin-Jeziorna do postępowania karnego toczącego się przed Sądem Okręgowym w Sieradzu, w sprawie dotyczącej oszustwa, w wyniku którego gmina utraciła kwotę 5 milionów złotych. Jak wskazuje Komisja, cyt. „Mimo licznych wniosków Komisji Rewizyjnej oraz Rady Miejskiej o przystąpieniu do sprawy karnej w charakterze oskarżyciela posiłkowego i ustanowieniu w tym celu profesjonalnego pełnomocnika do reprezentowania Gminy w tym postępowaniu, Burmistrz nie podjął proponowanych działań”.

W dalszej kolejności, „Komisja Rewizyjna negatywnie ocenia skuteczność działań Gminy w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych w 2024 r. Pomimo dużych potrzeb inwestycyjnych w wielu obszarach (infrastrukturalnym, społecznym, środowiskowym), udział środków pozyskanych z funduszy zewnętrznych w strukturze dochodów budżetu Gminy pozostaje marginalny”.

Następnie artykułuje zarzuty do realizacji wydatków, wskazując:

1. Niskie wykonanie zadań inwestycyjnych, cyt. „W roku 2024 wydatki majątkowe wyniosły tylko 29.977.138,01 zł. Kwota ta stanowi 94,38% planu wydatków. Stało się tak dlatego, że plan wydatków inwestycyjnych był wielokrotnie zmieniany w trakcie roku budżetowego i został zmniejszony z kwoty 55.097.165,00 zł do kwoty 31.761.404,00 zł. Wykonanie tych wydatków zostało zawyżone poprzez ujęcie dziewięciu zadań inwestycyjnych na kwotę 2.399.865,46 zł w wykazie zadań niewygasających. W rezultacie w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2024 r. inwestycje te zostały wymienione jako wykonane w całości". Kwestionuje zadanie pn. „Przebudowa ulicy Uzdrowiskowej wraz z infrastrukturą". Wskazuje, że od grudnia 2024 nie są prowadzone żadne prace, zamiast dotychczasowej nawierzchni w drodze są dziury, droga nie jest utwardzana ani równana. „uzasadnienie tej inwestycji jest trudne, ponieważ wymieniana jest infrastruktura wodociągowa, podczas gdy w wielu miejscach w gminie sieci wodociągowej nie ma wcale".
2. „w uchwale budżetowej w rozdziale 60016 – Drogi publiczne gminne wprowadzono wiele zadań polegających na budowie bądź przebudowie dróg gminnych. Z uwagi na przedłużające się procedury przygotowywania dokumentacji projektowych, część z tych inwestycji, poprzez zmianę planu finansowego, została przeniesiona do Wieloletniej Prognozy Finansowej. (…) komisja zauważa, że w odniesieniu do 24 zdań inwestycyjnych ujętych w budżecie gminy w dziale 60016- Drogi gminne , aż 16 zadań nie zostało w ogóle zrealizowanych, co znajduje odzwierciedlenie w ich wykonaniu na poziomie 0 zł. (…)".
3. Komisja negatywnie ocenia wykonanie wydatków w Dziale 710, rozdział 71004 – plany zagospodarowania przestrzennego, w którym zaplanowane wydatki wykonano zaledwie w 6,72%".

Ponadto Komisja Rewizyjna zwraca uwagę na „niewłaściwe wykonanie budżetu Gminy w 2024 r. w zakresie gospodarowania nadwyżką budżetową, która razem z nadwyżkami z lat ubiegłych wyniosła 27.398.648, 64 zł. Ulokowanie środków z nadwyżki budżetowej przez organ nadzorczy w depozytach bankowych nie jest optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi".

Końcowo Komisja podnosi pogłębiającą się trudną sytuację kadrową w Urzędzie, która w istotnym stopniu przyczyniła się do niewykonania wielu zadań ujętych w budżecie na 2024 r.

Powyższa opinia została przyjęta w głosowaniu jawnym, następującym stosunkiem głosów, za – 3 głosy, przeciw – 0 głosów, wstrzymujących się – 1 głos.

Na wstępie 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. Wobec powyższego za nieprawidłowe należy uznać działanie Komisji Rewizyjnej polegające na zestawianiu ze sobą danych z różnego okresu realizacji budżetu, ponieważ nie mogą one ze sobą wzajemnie korespondować ze względu na fakt, iż obrazują odmienne jego etapy, tj. planowania oraz wykonania budżetu, a zatem pierwotne założenia oraz aktualizację planu dostosowaną do realiów wykonywania budżetu w toku wykonywania uchwały budżetowej.

Dlatego też, wskazywanie przez Komisję Rewizyjną, cyt. „w roku 2024 wydatki majątkowe wyniosły tylko 29.977.138,01 zł. Kwota ta stanowi 94,38% planu wydatków. Stało się tak dlatego, że plan wydatków inwestycyjnych był wielokrotnie zmieniany w trakcie roku budżetowego i został zmniejszony z kwoty 55.097.165,00 zł do kwoty 31.761.404,00 zł. Wykonanie tych wydatków zostało zawyżone poprzez ujęcie dziewięciu zadań inwestycyjnych na kwotę 2.399.865,46 zł w wykazie zadań niewygasających", w ocenie Składu Orzekającego – w kontekście powyższych rozważań - nie może stanowić zarzutu dla organu wykonawczego. Ponownego podkreślenia wymaga fakt, iż wysokość poszczególnych wartości budżetu ostatecznie należy do organu stanowiącego, który dokonuje zmian uchwały budżetowej. Wg Składu Orzekającego dla wykazywanych wartości nie bez znaczenia pozostaje zmniejszenie dochodów majątkowych z tytułu sprzedaży nieruchomości komunalnej stanowiącej działkę ewidencyjną nr 6/10 z obr. 03-23 w Konstancinie-Jeziornie o kwotę 25.000.000,00 zł, dokonane na sesji w dniu 10 września 2024 roku, uchwałą nr 32/IX/5/2024 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna. I mimo, iż w budżetach jst obowiązuje zasada jedności materialnej, zgodnie z którą nie powinno się wiązać określonych dochodów budżetowych z konkretnymi zadaniami finansowanymi z budżetu, to globalne zmiany planowanych dochodów mogą prowadzić do zmian planowanych wydatków, mając z kolei na uwadze zasadę równowagi budżetowej. Nadto wskazać należy, iż zgodnie z art. 263 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, 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 Konstancin-Jeziorna uczyniła podejmując uchwałę nr 96/IX/11/2024 w sprawie wykazu wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2024 r. oraz planu finansowego tych wydatków, w którym wymieniono 9 zadań budżetowych z ostatecznymi terminami dokonania ich realizacji przypadającymi na 30 czerwca 2025 roku. Natomiast, jeżeli Komisja Rewizyjna powzięła zastrzeżenia co do realizacji tych zadań do 30 czerwca br., kwestie te powinny być doprecyzowane na sesji absolutoryjnej, a następnie złożone wyjaśnienia dot. aktualnego poziomu ich wykonania, aby rozwiać wszelkie wątpliwości, które pojawiły się zarówno w kontekście zasadności wyboru konkretnych zadań czy też ich realizacji.

Odnosząc się natomiast do zarzutu niezrealizowania zadań, co do których Komisja Rewizyjna podniosła, iż cyt. „że w odniesieniu do 24 zdań inwestycyjnych ujętych w budżecie gminy w dziale 60016- Drogi gminne aż 16 zadań nie zostało w ogóle zrealizowanych, co znajduje odzwierciedlenie w ich wykonaniu na poziomie 0 zł", Skład Orzekający zauważa, że przedmiotowy rozdział 60016 'Drogi publiczne gminne' przedstawia następujące dane: uchwała budżetowa – 16.021.000,00 zł; plan po zmianach – 5.547.194,00 zł, wykonanie – 5.448.067,62 zł; %wykonania - 98,21% (załącznik nr 4 Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok). Natomiast z wskazywanych 16 zadań, wyłącznie 3 zadania nie zostały zrealizowane zgodnie z planem, co znalazło odzwierciedlenie w ich rzeczywistym wykonaniu na poziomie 0 zł, tj. zadania (zgodnie z ww. załącznikiem nr 4):

1. Budowa drogi gminnej - przedłużenie ul. Kolejowej w Konstancinie-Jeziornie, uchwała budżetowa – 1.000,00 zł; plan po zmianie – 1.000,00 zł; wykonanie - 0,00 zł; % wykonania - 0,00%;
2. Budowa ul. Bukowej w Konstancinie-Jeziornie, uchwała budżetowa – 100.000,00 zł; plan po zmianie – 10.000,00 zł; wykonanie - 0,00 zł; % wykonania - 0,00%;
3. Rozbudowa ul. Śniadeckich (na odcinku od drogi wojewódzkiej nr 721 w kierunku rzeki Jeziorki) na terenie gminy Konstancin-Jeziorna, uchwała budżetowa – 70.000,00 zł; plan po zmianie – 38.235,00 zł; wykonanie - 0,00 zł; % wykonania - 0,00%.

Z powyższego wynika, iż zarzut sformułowany przez Komisję Rewizyjną dotyczy zerowego wykonania planu 3 zadań ujętych w cytowanym rozdziale, dotyczących niezrealizowanych wydatków na kwotę 49.235,00 zł po zmianach, przy realizacji globalnych wydatków w rozdziale, po zmianach, opiewających na wartość 5.448.067,62 zł, tj. 0,90% całkowitej wykonanej kwoty wydatków na zadania majątkowe tylko w tym rozdziale. W tym kontekście również należy mieć na uwadze wyżej wyartykułowane rozważania Składu. Podkreślenia wymaga, iż uchwała budżetowa zatwierdza przede wszystkim granice wydatków gminy w sposób wiążący władzę wykonawczą. Budżet jest planem finansowym uchwalonym przez radę gminy i nie można czynić organowi wykonawczemu zarzutu z tytułu wykonywania budżetu w takim zakresie, w jakim zobowiązała go do tego rada poprzez swoje uchwały. Co znajduje również zastosowanie w przypadku ustalonej nadwyżki budżetowej. Na marginesie Skład wskazuje, iż Komisja w tym ostatnim przypadku stawia zarzut organowi nadzorczemu, tj., cyt. „Ulokowanie środków z nadwyżki budżetowej przez organ nadzorczy w depozytach bankowych nie jest optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi".

Natomiast co do negatywnej oceny sformułowanej przez Komisję Rewizyjną, dot. wykonania wydatków w Dziale 710, rozdział 71004 – plany zagospodarowania przestrzennego, w którym zaplanowane wydatki wykonano zaledwie w 6,72%, 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 przed podjęciem uchwały w sprawie absolutorium.

W odniesieniu do zarzutu nieprzystąpienia do sprawy karnej w charakterze oskarżyciela posiłkowego, mimo wniosków organu stanowiącego, w ocenie Składu Orzekającego, argument ten nie ma bezpośredniego związku z wykonaniem budżetu roku 2024. To samo dotyczy sytuacji kadrowej w Urzędzie. Podkreślić należy, iż absolutorium dotyczy wykonania budżetu i nie odnosi się do oceny całokształtu działania organu wykonawczego.

Analizując kwestię braku podejmowania w 2024 roku działań w celu egzekwowania lub zabezpieczenia dochodzonych należności budżetowych z lat poprzednich w odniesieniu do dotacji dla niepublicznej szkoły, Skład Orzekający wskazuje, iż niewątpliwie należności te były sporne, i jak wynika z załączonego materiału dowodowego do przekazanego wniosku Komisji Rewizyjnej, Burmistrz informował iż na niewystawienie tytułu wykonawczego i wszczęcie postępowania egzekucyjnego wpływ miała możliwość zaskarżenia przedmiotowych decyzji do WSA, co też ostatecznie się stało i w konsekwencji WSA w Warszawie wydał postanowienia o wstrzymaniu wykonania zaskarżonych decyzji. Burmistrz podkreślił iż takie działania skutkowałaby dla Gminy poniesieniem kosztów niemożliwych do odzyskania (koszty egzekucyjne). Na marginesie – dla pełnego obrazu sprawy – należy wskazać iż do przedmiotowych decyzji Burmistrz wystawiał upomnienia wzywające do zapłaty. Komisja Rewizyjna w uzasadnieniu dodatkowo zaznacza iż obowiązek zwrotu nadpłaconych dotacji lat 2018-2021 dotyczy łącznej kwoty 2.686.741,00 zł. W tym zakresie, Skład Orzekający sugeruje aby na sesji absolutoryjnej Rada Miejska Konstancin-Jeziorna dokonała oceny działań Burmistrza mając na uwadze wszystkie okoliczności faktyczne, prawne oraz rozstrzygnięcia organu odwoławczego.

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 Konstancin-Jeziorna dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny **całokształtu** stopnia wykonania budżetu. Wskazanie w uzasadnieniu do uchwały na nieegzekwowanie należności spornych, niepozyskiwanie bliżej określonych środków zewnętrznych, czy też zarzuty wnoszone do realizacji wymienionych wydatków (w kontekście ich procentowego udziału w globalnych wartościach) - zdaniem Składu jest niewystarczające dla poparcia tak sformułowanego wniosku. Niewątpliwie jako przesłanki do uzasadnienia negatywnej opinii Komisji Rewizyjnej nie można uznać nieprzystąpienia do toczącego się postępowania karnego w charakterze oskarżyciela posiłkowego czy też występującej trudnej sytuacji kadrowej w Urzędzie, a tym bardziej informacji o podstawowych danych z wykonania budżetu za 2024 r. 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.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający wskazuje, że to Rada Miejska Konstancin-Jeziorna 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 2024 r.

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

Elektronicznie podpisany przez:
Karolina Aszkiełowicz; Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
dnia 11 czerwca 2025 r.