UCHWAŁA Nr 3.g./2/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 15 lipca 2025 roku

w sprawie wydania opinii o Uchwale nr 192/IX/16/2025 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 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.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodnicząca - Karolina Aszkiełowicz
Członkowie: - Justyna Wróblewska
- Konrad Pachocki

uchwala, co następuje:

§ 1

Wydaje negatywną opinię o Uchwale nr 192/IX/16/2025 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza 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 1 lipca 2025 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwałę nr 192/IX/16/2025 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 24 czerwca 2025 r. w sprawie absolutorium dla Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok. Dnia 4 lipca 2025 r. przekazano wyniki głosowania, natomiast 7 lipca br. wpłynął Wyciąg z protokołu z obrad 16 sesji Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna IX kadencji w dniu 24.06.2025 r. o godz. 10-tej w sali posiedzeń Urzędu Miasta i Gminy Konstancin-Jeziorna przy ul. Piaseczyńskiej 77 (dalej: wyciąg z protokołu).

Odnosząc się do uchwały w sprawie absolutorium stwierdzić należy, iż z treści przedłożonego aktu wynika, że Rada Miejska Konstancin-Jeziorna po zapoznaniu się:
1) ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok,
2) ze sprawozdaniem finansowym za 2024 rok,
3) z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o przedłożonym przez Burmistrza sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za rok 2024,
4) z informacją o stanie mienia Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok,
5) stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna,
6) z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za rok 2024,
nie udziela absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 r.
Natomiast z uzasadnienia do przedmiotowej uchwały wynika, cyt. „Rada Miejska Konstancin-Jeziorna po zapoznaniu się:
1) ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok,
2) ze sprawozdaniem finansowym za 2024 rok,
3) z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o przedłożonym przez Burmistrza sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za rok 2024,
4) z informacją o stanie mienia Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok,
5) ze stanowiskiem Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna dotyczącym:
a)braku podejmowania w 2024 r. działań w celu egzekwowania lub zabezpieczenia dochodzonych należności budżetowych wynikających z ostatecznych decyzji administracyjnych,

b)zaniechania udziału Gminy w postępowaniu karnym dotyczącym oszustwa na kwotę 5 milionów złotych,
c)niskiej skuteczności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych,
d)niskiej realizacji zadań inwestycyjnych,
e)rażąco niskiego wykonania wydatków na plany zagospodarowania przestrzennego,
f)nieefektywnego i ryzykownego gospodarowania nadwyżką budżetową,

6) z opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o wniosku Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za rok 2024,

nie udziela absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok".

W tym miejscu na podkreślenie zasługuje przebieg sesji absolutoryjnej w części dotyczącej treści projektu uchwały poddanej pod głosowanie, cyt. „Przewodnicząca (…) udzieliła głosu Zastępcy Burmistrza (…) która zauważyła, iż w dniu dzisiejszym została zaproponowana zmiana porządku obrad poprzez wycofanie uchwały Pani radnej (…) o nieudzieleniu absolutorium i została wprowadzona nowa uchwała. (…) Nie widzieliśmy uzasadnienia, zakładam, że takie jest, bo powinno być. Nie jesteśmy w stanie się do niego odnieść, albo wypowiedzieć się. W odpowiedzi, Przewodnicząca Rady stwierdziła: rozumiem, iż Pan Burmistrz jest rozżalony tym, iż zamiast uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium, ma uchwałę w sprawie absolutorium?".

Przed przystąpieniem do głosowania, zgodnie z wyciągiem z protokołu, cyt. „Przewodnicząca Rady odczytała treść projektu uchwały i wyjaśniła sposób głosowania, informując, że jeżeli ktoś jest za udzieleniem absolutorium Burmistrzowi naciska przycisk za, jeżeli ktoś jest przeciwny udzieleniu absolutorium Burmistrzowi, naciska przycisk przeciw, jeżeli ktoś chce wstrzymać się od głosu, naciska wstrzymuje się od głosu".
Skład Orzekający ustalił, na podstawie przedłożonych wyników głosowania nad projektem uchwały w sprawie absolutorium, głosowanie przebiegło następująco: 5 głosów „za", 14 głosów „przeciw" i 1 głos, „wstrzymujący się" oraz 1 radny nieobecny (ustawowy skład Rady wynosi 21 radnych).

Z powyższego wynika zatem, że uchwała o udzielenie absolutorium nie została podjęta, nie zaś że podjęto uchwałę o nieudzielenie absolutorium.

Zgodnie z dyspozycją art. 28a ustawy o samorządzie gminnym uchwałę w sprawie absolutorium Rada podejmuje bezwzględną większością ustawowego składu. Wynik głosowania nad uchwałą w sprawie udzielenia absolutorium oznacza, że nie została ona przyjęta, gdyż nie uzyskała wymaganej bezwzględnej większości ustawowego składu rady. W świetle cytowanego przepisu nie przyjęcie na sesji projektu poddanej pod głosowanie uchwały w sprawie udzielenia absolutorium nie oznacza, że Rada podjęła automatycznie uchwałę o nieudzieleniu Burmistrzowi absolutorium. Przepis ten inaczej niż w przypadku np. art. 28aa ust. 9 zd. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który wszedł w życie 31 stycznia 2018 r., nie zawiera regulacji stanowiącej, iż odrzucenie na sesji projektu głosowanej uchwały w sprawie udzielenia absolutorium dla organu wykonawczego oznacza podjęcie uchwały o treści przeciwnej.

Przechodząc do oceny procedury absolutoryjnej przeprowadzonej przez Radę, podzielić należy tezy przedstawione w orzeczeniu WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt V SA/Wa 1531/17 (LEX nr 2544067). W uzasadnieniu opiniowanej uchwały wskazano, że stanowisko Komisji Rewizyjnej dotyczyło, cyt.
„a) braku podejmowania w 2024 r. działań w celu egzekwowania lub zabezpieczenia dochodzonych należności budżetowych wynikających z ostatecznych decyzji administracyjnych,
b) zaniechania udziału Gminy w postępowaniu karnym dotyczącym oszustwa na kwotę 5 milionów złotych,
c) niskiej skuteczności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych,
d) niskiej realizacji zadań inwestycyjnych,
e) rażąco niskiego wykonania wydatków na plany zagospodarowania przestrzennego,
f) nieefektywnego i ryzykownego gospodarowania nadwyżką budżetową".
Na sesji absolutoryjnej, po odczytaniu m.in. stanowiska Komisji Rewizyjnej, odbyła się dyskusja oparta na wyżej wskazanych zarzutach Komisji Rewizyjnej zawartych we wniosku o nieudzielenie absolutorium. Poddawano w wątpliwość słuszność ujęcia w przedmiotowym absolutoryjnym zakresie po pierwsze kwestii braku podejmowania w 2024 roku działań w celu egzekwowania lub zabezpieczenia dochodzonych należności budżetowych z lat poprzednich w odniesieniu do dotacji dla niepublicznej szkoły oraz po drugie zarzutu nieprzystąpienia do sprawy karnej w charakterze oskarżyciela posiłkowego, mimo wniosków organu stanowiącego. Pojawiły się głosy m.in. członków Komisji Rewizyjnej uzasadniające ujęcie przedmiotowych spraw w procesie absolutoryjnym, znaczna część dyskusji dotykała tych dwóch kwestii, co zdaniem Składu Orzekającego nie ma bezpośredniego związku z wykonaniem budżetu roku 2024. W tym zakresie Burmistrz wyjaśnił, cyt. „jeden z wyroków, (…) został

przez WSA skasowany. Gdybyśmy windykowali te pieniądze, to musielibyśmy je oddać wraz z odsetkami i najprawdopodobniej zapłacić rekompensatę, bo spółka mogłaby od nas dochodzić odszkodowania" oraz „W procesie karnym skończyło się postępowanie przygotowawcze i powiem Państwu jedno, przystąpiłem jako oskarżyciel posiłkowy, ale z argumentami kancelarii prawnej, bo potrafili mnie przekonać argumentami, które nie są populistyczne".
Kolejna kwestia w dyskusji, cyt. „Co do niskiej skuteczności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, były i są przyznawane środki na remonty dróg lokalnych, na modernizacje dróg lokalnych, nie tak dawno były przyznawane przez Wojewodę środki, nikt z naszej gminy nie złożył odpowiednich wniosków, nie było wystarczającego zaangażowania. Uważamy, że też jest problem w kadrach". W kontekście zarzutu niskiej skuteczności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, na prośbę Burmistrza głos zabrał Kierownik Referatu Funduszy Zewnętrznych, „który poinformował, iż od czasu kiedy stanowisko objął Burmistrz Michał Wiśniewski, gmina złożyła wnioski na kwotę ponad 21 milionów złotych. Na dziś to co zostało zrealizowane, tj.: ponad 3 miliony złotych na budowę boiska szkolnego przy Szkole Podstawowej nr 1, a także domykany jest temat pozyskania środków na ścieżki rowerowe, tj. ponad 7,6 miliona złotych. Jeśli odliczymy te dwie kwoty, to będziemy mieli w budżecie rozpatrywanych wniosków na kwotę ponad 10 milionów. Radny (…) zapytał: ile tych pieniędzy, o które Pan występuje zostało załatwionych w tamtym roku? Kierownik (…) odpowiedział, iż na pozostałe wyniki musimy poczekać, bo wnioski są albo w ocenie merytorycznej, albo w ocenie formalnej". Pan Burmistrz wskazał m.in. cyt. „Pojawił się zarzut, że nie złożyliśmy wniosku w ubiegłym roku o dofinansowanie w ramach dróg lokalnych -było to już mówione podczas Rady Miejskiej- w czasie, kiedy można było aplikować nie było dokumentacji, która wypełniała wymogi programu, to mówił Pan (…). Taką dokumentację mogła mieć ul. Kabacka, ale ZRID, który otrzymaliśmy później był nieprawomocny".
W zakresie rażąco niskiego wykonania wydatków na plany zagospodarowania przestrzennego, wypowiedziała się Kierownik Wydziału Planowania Przestrzennego, „która odniosła się do niewydatkowanych środków, uprzednio zaplanowanych w budżecie gminy na 2024 r. Decyzja o sporządzeniu planu ogólnego na zewnątrz została podjęta po 17 września 2024 r. i te środki do końca 2024 roku musieliśmy mieć na odpowiednim dziale po to, żeby móc podpisać umowę, która została podpisana dopiero 30 grudnia 2024 roku. Wydział musiał mieć zabezpieczone środki w budżecie, żeby móc podpisać tę umowę. Poprzednia kierownik Wydziału, która pracowała do 17 września, chciała siłami Wydziału Planowania Przestrzennego przygotować plan ogólny. Po jej odejściu uznaliśmy całym wydziałem po rozmowie z Panem Burmistrzem, że zlecimy ten dokument na zewnątrz, Po 17 września przygotowaliśmy specyfikację istotnych warunków zamówienia, zostało ogłoszone zamówienie publiczne i w efekcie podpisaliśmy umowę w dniu 30 grudnia, i stąd te środki nie mogły zostać wykorzystane".
W zakresie nieefektywnego i ryzykownego gospodarowania nadwyżką budżetową, pojawiła się argumentacja Pana Radnego, cyt. „gmina w tej chwili ma nadpłynność finansową, powinna dla zdywersyfikowania ryzyka rozdysponować te środki do różnych banków, niekoniecznie do jednego i fakt, że te pieniądze mamy świadczy o tym, że nie jesteśmy efektywni w ich wydatkowaniu, wiec to nie jest nic pozytywnego". W odpowiedzi Pani Skarbnik stwierdziła, cyt. „odnośnie lokowania środków w różnych bankach, zaznaczę, iż Burmistrz w uchwale budżetowej gminy nie ma upoważnienia do lokowania środków w innych bankach niż bank, który obsługuje budżet gminy".
Natomiast w kontekście niskiej realizacji zadań inwestycyjnych, do której odniosła się Pani Radna, cyt. „Ostatnia kwestia, to kwestia inwestycji drogowych, myśmy je zdejmowali z jakiś względów, ale brak inwestycji drogowych jest po prostu porażający, 16 inwestycji niezrealizowanych, brak dokumentacji projektowych" w tym miejscu Skład Orzekający ponownie zaznacza iż z wskazywanych 16 zadań, wyłącznie 3 zadania nie zostały zrealizowane zgodnie z planem, co znalazło odzwierciedlenie w ich rzeczywistym wykonaniu na poziomie 0 zł. Dotyczy to łącznej kwoty 49.235,00 zł po zmianach, tj. 0,90% całkowitej wykonanej kwoty wydatków na zadania majątkowe tylko w tym rozdziale.

Ponadto w trakcie dyskusji zarzucano brak współpracy Burmistrza z Radą, pojawiły się głosy, cyt. „kiedy Pan Burmistrz objął swoje stanowisko w maju ubiegłego roku, nie zrobił bilansu otwarcia, nie dowiedzieliśmy się jaki jest stan finansów gminnych, od czego zaczynamy i jaki mamy początek", a także „Ten budżet powstał i te zmiany w budżecie powstały na fałszywych przesłankach".

W tym miejscu wskazać należy, iż 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 Rada Miejska Konstancin-Jeziorna – przy założeniu prawidłowo podjętej uchwały, dokonała skonkretyzowanej i dostatecznie udokumentowanej oceny całokształtu stopnia wykonania budżetu. Skoncentrowała się bowiem jedynie na wybranych jego elementach, tj. na nieegzekwowaniu należności spornych, niepozyskiwaniu bliżej określonych środków zewnętrznych, czy też na zarzutach wnoszonych do realizacji wydatków (w kontekście ich procentowego udziału w globalnych wartościach) – co zdaniem Składu jest niewystarczające dla poparcia uchwały nieudzielającej absolutorium. Niewątpliwie jako przesłanki do uzasadnienia nieudzielenia absolutorium nie można byłoby uznać nieprzystąpienia do toczącego się postępowania karnego w charakterze oskarżyciela posiłkowego czy też występującej trudnej sytuacji kadrowej w Urzędzie, tym bardziej w kontekście podstawowych danych z wykonania budżetu za 2024 r. (uchwała w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 r została przyjęta stosunkiem głosów, za -16 głosów, przeciw -3 głosy, wstrzymujących się 1 głos). 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, mającej się wyrażać w uchwale 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.

Z uwagi na powyższe, przede wszystkim nie można uznać podjętej uchwały za zgodną z prawem (nie uzyskano bezwzględnej większości głosów w sprawie uchwały o nieudzieleniu absolutorium, zdaniem Składu treść uchwały w sprawie absolutorium powinna być sformułowana przed głosowaniem, a nie powstawać w jego wyniku), ponadto sama procedura absolutoryjna i przedstawione zarzuty - w ocenie Składu Orzekającego – nie dawałby podstaw do nieudzielenia absolutorium. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej Gminy, za prawidłowość której Burmistrz - jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność, zatem konieczne jest, aby zasadniczy, kluczowy motyw/(motywy) nieudzielenia absolutorium był jednoznacznie wyartykułowany ze wskazaniem naruszonych przepisów i przede wszystkim wykazany iż jest zawiniony, a nie będący wynikiem obiektywnych uwarunkowań. Ponownego podkreślenia wymaga iż dokonując oceny wykonania budżetu, Rada winna to czynić w sposób kompleksowy, odnosząc się do budżetu jako całości, a nie koncentrować się jedynie na wybranych jego elementach lub skupiać się na kwestiach niezwiązanych bezpośrednio z wykonaniem budżetu roku 2024, jak ma to miejsce w niniejszym stanie faktycznym.

Mając powyższe na uwadze Skład uznał, że przedmiotowa uchwała Rady została podjęta z naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 271 ustawy o finansach publicznych.

Elektronicznie podpisany przez:
Karolina Aszkiełowicz; Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
dnia 15 lipca 2025 r.