

**Uchwała Nr 17.263.2025**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 22 lipca 2025 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały 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. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały 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, z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Konstancin-Jeziorna skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**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, cyt. „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” (zwany dalej wyciągiem z protokołu).

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych.

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

W posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie udział wzięły Przedstawicielki Gminy Konstancin-Jeziorna.

Z treści podjętej uchwały wynika, iż 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” (wyciąg z protokołu).

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”.

Zgodnie z przedłożonymi wynikami 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). W trakcie posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Pani Zastępca Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna oraz Pani Radna Gminy Konstancin-Jeziorna (Przedstawicielki Gminy Konstancin-Jeziorna) potwierdziły powyższy wynik głosowania. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu.

W uzasadnieniu badanej uchwały wskazano, że stanowisko Komisji Rewizyjnej odnosiło się do, 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. wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna o nieudzielenie absolutorium Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna za rok 2024, odbyła się

dyskusja oparta o wyżej wypunktowane nieprawidłowości ujęte w przedmiotowym wniosku Komisji Rewizyjnej. Poddawano w wątpliwość słuszność ujęcia w przedmiotowym absolutoryjnym zakresie po pierwsze 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 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 dotyczyła tych dwóch kwestii. W tym zakresie Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna 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 dotyczyła, cyt. „Co do niskiej skuteczności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, były i są przyznawane środki na remonty dróg lokalnych, na modernizację 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 Gminy Konstancin-Jeziorna 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”.

Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna 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”. Na posiedzeniu Kolegium Izby w Warszawie Pani Radna wskazała także, że Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna nie ogłaszał przetargów, po czym – w odpowiedzi na pytania Kolegium Izby – dodała iż w trakcie debaty absolutoryjnej nie było dyskusji w tym zakresie.

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 świadczyć o tym, że nie jesteśmy efektywni w ich wydatkowaniu, więc to nie jest nic pozytywnego”. W odpowiedzi Skarbnik Gminy Konstancin-Jeziorna 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”.

W zakresie rażąco niskiego wykonania wydatków na plany zagospodarowania przestrzennego, wypowiedziała się Kierownik Wydziału Planowania Przestrzennego, cyt. „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 r. 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”.

Natomiast w kontekście niskiej realizacji zadań inwestycyjnych, do której odniosła się Pani Radna na sesji absolutoryjnej, 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”, Kolegium Izby zauważa, iż 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 ze wskazywanych 16 zadań niezrealizowanych, wyłącznie 3 zadania nie zostały zrealizowane zgodnie z planem, co znalazło odzwierciedlenie w ich rzeczywistym wykonaniu na poziomie 0 zł, tj. zadania:

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 wskazywane przez Panią Radną inwestycje dotyczą 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 (zgodnie z ww. załącznikiem nr 4).

Dalszy głos w dyskusji na sesji absolutoryjnej dotyczącej niskiego poziomu wydatków inwestycyjnych (w roku 2024 wydatki majątkowe wyniosły 29.977.138,01 zł, co stanowi 94,38 % planu. Plan wydatków w ciągu roku został zmniejszony z kwoty 55.097.165,00 zł do kwoty 31.761.404,00 zł - wg sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok), wskazywał, cyt. „Jeśli chodzi o zadania inwestycyjne, te niecałe 30 milionów zł, razem z tymi niewygasającymi, rzekomo wydanymi na inwestycje, bo przecież niektóre z nich nie zostały wydane do tej pory, np. ulica Uzdrowska (...) Jak można uznać tak niski poziom wydatków inwestycyjnych za wynik satysfakcjonujący”.

W dalszej części dyskusji na sesji absolutoryjnej Pani Radna stwierdziła, cyt. „W tym budżecie była zawarta sprzedaż działki przy ulicy Wilanowskiej za 25 milionów złotych plus inwestycje na 50 milionów złotych. Nie zgodziliśmy się sprzedać działki i w związku z tym Pan Burmistrz nas poprosił, abyśmy zdjęli niektóre z inwestycji, w efekcie obcięliśmy 24 miliony. Wszystko byłoby w porządku, gdyby ten rok zamknął się rozliczeniem w różnicach 2 milionów złotych. Natomiast Pan Burmistrz miał dochodów zaplanowanych 240 milionów złotych, w rzeczywistości miał 250”. Kolejny głos w dyskusji, cyt. „musicie Państwo zrozumieć, że każdy musi się wdrożyć w działania samorządu, przede wszystkim Burmistrz, ale i Radni, bo gdybyście Państwo wiedzieli jak konstruowany i budowany jest budżet, na pewno mielibyście inne spojrzenie we wrześniu i wtedy zaproponowalibyście Burmistrzowi, żeby może nie zdejmować Wilanowskiej ze sprzedaży, tylko po prostu czynić to co my wtedy mówiliśmy, tylko Państwo nie chcieliście nas słuchać, że może realizować te inwestycje, które są już w całości przygotowane ponieważ jest coś takiego na koniec roku, jak kroplówki, jak wpływy z różnego tytułu i tym pokryjemy ten brak. Wtedy byśmy nie wycofali tych inwestycji, tylko działali”. Pan Burmistrz odniósł się wskazując, cyt. „Co do Wilanowskiej przygotowaliśmy się do zdjęcia tej sprzedaży, bo radny (...) wniósł wniosek o jej nie sprzedawanie~ czyniliśmy starania, aby zbilansować wydatki, przy założeniu, że będziemy zdejmować sprzedaż tej nieruchomości, i w czerwcu na

sesji była Pani Skarbnik, która powiedziała, iż jest 10 milionów nadwyżki z minionych lat. Nasze starania dotyczące pozyskiwania pieniędzy były ogromne, a także niewydawania pieniędzy, żeby mieć więcej na inwestycje. Jestem jednym z nielicznych burmistrzów, który egzekwował kary w śmieciach i to duże. To wszystko zajmowało bardzo dużo czasu i to zostało zrobione, tego Państwo nie widzicie i nie chcecie docenić. To wszystko wpływa na to, że wynik tego budżetu był tak dobry”.

W tym miejscu, w kontekście powyższego, Organ nadzoru wskazuje, iż błędem jest – przy ustalaniu wartości zrealizowanych wydatków w 2024 r. - zestawienie danych pochodzących z planowania oraz wykonania budżetu, tj. porównanie wykonania do pierwotnych założeń bez uwzględnienia aktualizacji pierwotnego planu w toku jego wykonywania, ponieważ dane te nie mogą ze sobą wzajemnie korespondować (obrazując odmienne etapy procedury planowania i wykonania budżetu).

Ani z badanej uchwały ani z wyciągu z protokołu nie wynika, aby Rada Miejska Konstancin-Jeziorna ustaliła przyczyny niepełnej realizacji zadań inwestycyjnych i niskiego wykonania wydatków na plany zagospodarowania przestrzennego, które obciążałyby organ wykonawczy. Wskazać bowiem należy, iż zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych w procesie udzielania absolutorium konieczne jest ustalenie, jak wykonano planowany budżet, czyli jaki jest stan zrealizowanych wydatków i dochodów budżetowych w stosunku do zaplanowanych, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności w tym zakresie i czy winą za nie można obciążyć organ wykonawczy, czy też były one wynikiem obiektywnych uwarunkowań (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 stycznia 2006 r. III SA/Wa 3368/05; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 listopada 2013 r. I SA/Kr 1583/13; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 września 2005 r. I SA/Bk 206/05; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2022 r. V SA/Wa 4731/21).

Dodatkowo na podkreślenie zasługuje iż wykonanie wydatków ogółem budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok wyniosło 93,09% planu, przy czym wydatki bieżące zrealizowane zostały na poziomie 92,89% planu, natomiast wydatki majątkowe zostały wykonane w 94,38% planu, co nie było analizowane w trakcie sesji absolutoryjnej (Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok).

W kontekście podnoszonych zastrzeżeń co do wydatków niewygasających, cyt. „(...) zadania inwestycyjne, te niecałe 30 milionów zł, razem z tymi niewygasającymi, rzekomo wydanymi na inwestycje, bo przecież niektóre z nich nie zostały wydane do tej pory, np. ulica Uzdrowskowa (...)” wskazać należy iż zgodnie z art. 263 ust. 7 ustawy o finansach publicznych, środki finansowe niewykorzystane w terminie określonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podlegają przekazaniu na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Obecna na posiedzeniu Kolegium Izby w Warszawie Skarbnik Gminy Konstancin-Jeziorna wskazała, że projekt uchwały budżetowej na najbliższą sesję uwzględnia dochody z tytułu wpłaty środków finansowych z niewykorzystanych w terminie wydatków.

Ponadto w trakcie dyskusji zarzucano brak współpracy Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna z Radą Miejską Konstancin-Jeziorna, 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”.

Kolegium Izby wskazuje na fakt, iż Rada Miejska Konstancin-Jeziorna nie odniosła się w żadnym zakresie do wykonania dochodów budżetowych, które zrealizowano w kwocie 250.854.383,23 zł, co stanowi 104,21% uchwalonego planu, przy czym dochody bieżące wynosiły 236.098.382,37 zł, co stanowiło 103,25% planu, natomiast dochody majątkowe 14.756.000,86 zł wykonano w 122,38% wielkości planowanych po zmianach (Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok).

W tym miejscu podkreślić 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 dnia 11 września 1991 r. II SA 641/91; wyrok NSA z dnia 5 listopada 1992 r. II SA 764/92; wyrok NSA

(do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 22 marca 1996 r. SA/Gd 3695/95). NSA w wyroku z dnia 12 marca 2015 r. II GSK 231/14 orzekł jednoznacznie, cyt. „Kwestia udzielenia lub odmowy udzielenia absolutorium uwarunkowana powinna być wyłącznie zagadnieniami prawidłowości wykonania budżetu gminy”.

Po przeanalizowaniu przedłożonych materiałów, Kolegium Izby stwierdziło że nie zachodzą przesłanki do uznania, że Rada Miejska Konstancin-Jeziorna 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 (dot. marginalnego procentowego udziału w globalnych wartościach) – co zdaniem Organu nadzoru jest niewystarczające dla poparcia uchwały nieudzielającej absolutorium. Niewątpliwie jako przesłanki do uzasadnienia nieudzielenia absolutorium nie można było uznać braku współpracy Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna z Radą Miejską Konstancin-Jeziorna, czy też występującej trudnej sytuacji kadrowej w Urzędzie, tym bardziej w kontekście podstawowych danych z wykonania budżetu za 2024 r. Nawiasem mówiąc, nieudzielenie absolutorium jest niespójne z zaaprobowaniem przez Radę Miejską Konstancin-Jeziorna sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu (uchwała nr 191/IX/16/2025 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 24 czerwca 2025 roku 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 Kolegium Izby, 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 Organu nadzoru, zabrakło merytorycznych przesłanek do negatywnej oceny wykonania budżetu, wyrażającej się w uchwale nieudzielenia absolutorium.

Zauważyć należy iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada wyłączną kompetencję do dokonania oceny wykonania budżetu, jednak w swoich działaniach związanych z udzieleniem absolutorium nie jest nieskrępowany, tak aby absolutorium nie mogło być wykorzystywane jako instrument stricte polityczny. Jeśli więc organ, do którego kompetencji należy udzielenie bądź nieudzielenie absolutorium, nie wykaże i nie uzasadni, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego, to nie może podjąć działań skutkujących nieudzieleniem absolutorium. Wówczas dochodzi do nieprawidłowego wykonania jednej z podstawowych funkcji rady gminy, określonej m.in. w art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (np. wyrok NSA z dnia 12 marca 2015 r. II GSK 231/14, wyrok WSA w Poznaniu z 25 marca 2009 r. I SA/PO 1053/08).

Przywołany przepis nie stawia, cyt. „wprost wymogu odbycia dyskusji przed głosowaniem w sprawie wniosku o udzielenie (nieudzielenie) absolutorium, ani też nie przewiduje obowiązku uzasadnienia uchwały w przedmiocie udzielenia (nieudzielenia) absolutorium, to jednak, co należy podkreślić, konieczne jest, aby motywy nieudzielenia absolutorium były możliwe do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed Organem nadzoru – Kolegium RIO i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną” (tak: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2024 r. III SA/Po 495/24).

W badanej sprawie uznać należy, że wyciąg z protokołu pozwala na poznanie motywów, które przyjęto za podstawę nieudzielenia Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna absolutorium z wykonania budżetu, lecz zdaniem Kolegium Izby, motywy te nie stanowiły dostatecznie uargumentowanych oraz merytorycznych podstaw do jego nieudzielenia. Przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej Gminy, za prawidłowość której Burmistrz Gminy Konstancin-Jeziorna - 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 Miejska Konstancin-Jeziorna 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.

Zaznaczyć należy, że Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w uchwale Nr 3.e./371/2025 z dnia 30 kwietnia 2025 r. pozytywnie zaopiniował przedłożone przez Burmistrza Gminy Konstancin-Jeziorna sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna za 2024 rok oraz w uchwale Nr 3.f.2/2/2025 z dnia 11 czerwca 2025 r. negatywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Konstancin-Jeziorna o nieudzieleniu Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

Kolegium Izby uznało, że badana uchwała Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż procedura absolutoryjna prowadzona przez organ stanowiący nie dowiodła, że w związku z niewykonaniem istotnych zadań dla społeczności gminy nakreślonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków i to z winy organu wykonawczego oraz że została przeprowadzona ocena całokształtu stopnia wykonania budżetu.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

**Przewodnicząca  
Posiedzenia Kolegium**

**Bożena Zych**