

UCHWAŁA Nr 3.g./1/2025
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 1 lipca 2025 roku

w sprawie: wydania opinii o uchwale nr XXIII/177/2025 Rady Gminy Raszyn z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Raszyn z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 7) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:**

Przewodniczący - **Konrad Pachocki**
Członkowie: - Aneta Dygus
- Justyna Wróblewska

uchwała, co następuje:

§ 1

Wydaje negatywną opinię o uchwale nr XXIII/177/2025 Rady Gminy Raszyn z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Raszyn z tytułu wykonania budżetu 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 17 czerwca 2025 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie przedłożona została uchwała nr XXIII/177/2025 Rady Gminy Raszyn z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium dla Wójta Gminy Raszyn z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok wraz z wyciągiem z protokołu z sesji, natomiast w dniu 23 czerwca 2025 r. przedłożono dokument pn. „Stenogram z sesji XXIII Rady Gminy Raszyn (sesja absolutoryjna)”.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustalił co następuje.

Z treści podjętej uchwały wynika, iż Rada Gminy Raszyn po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Raszyn za rok 2024, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie o tym sprawozdaniu, informacją o stanie mienia komunalnego Gminy Raszyn oraz wnioskiem Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Raszyn nie udzieliła Wójtowi Gminy Raszyn absolutorium z tytułu wykonania budżetu za rok 2024. Powyższa uchwała została podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym, co wypełnia dyspozycję zawartą w art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.). Za nieudzieleniem absolutorium głosowało 11 radnych, przy 6 głosach przeciwnych, 3 głosami wstrzymującymi (obecnych było 20 Radnych, przy ustawowym składzie Rady – 21). Jednocześnie opiniowana uchwała została podjęta zgodnie z wymogami formalno-prawnymi wynikającymi z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa tj. art. 18a ust. 3 oraz art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na sesji poddano również pod głosowanie projekt uchwały w sprawie rozpatrzenia sprawozdania Wójta z wykonania budżetu za 2024 rok i sprawozdania finansowego. Z treści protokołu wynika, że w głosowaniu jawnym nad uchwałą wzięło udział 20 radnych; w tym: 8 głosów „za”, 11 głosów „przeciw”, 1 głos „wstrzymujący się” – uchwała nie zapadła, jednakże sama procedura podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy miała miejsce, tj. była procedowana i głosowana. W ocenie Składu Orzekającego spełniono warunki formalne wynikające z art. 271 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

Opiniowana uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium zawiera uzasadnienie, w którym Rada Gminy ograniczyła się do się przytoczenia wykazu dokumentów z jakimi zapoznała się, działając w oparciu o art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Tym samym w ocenie Składu Orzekającego

ustalenie rzeczywistego motywu podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium staje się niemożliwe. Skoro bowiem przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej gminy, za prawidłowość której organ wykonawczy ponosi odpowiedzialność, to konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania administracyjnego i sądowo administracyjnego. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. V SA/Wa 1531/17, LEX nr 2544067). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansach publicznych, normujące zagadnienia związane z podejmowaniem uchwał w sprawie absolutorium, nie nakładają na radę gminy prawnego obowiązku uzasadniania tego rodzaju uchwał, to nie może oznaczać to tego, że rada w swoich działaniach jest nieskrępowana i absolutorium może być wykorzystywane wyłącznie jako instrument stricte polityczny. Wobec powyższego Skład Orzekający przeanalizował stenogram z XXIII sesji Rady Gminy Raszyn i na tej podstawie ustalił, iż w toku sesji absolutorijnej zarzuty Radnych Gminy Raszyn koncentrowały się w przeważającej mierze na kwestiach wykonania wydatków majątkowych (inwestycji). Podniesiono przy tym kwestie braku realizacji 16 zadań inwestycyjnych, częściowej realizacji innych przedsięwzięć, a także ogólnego wykonania wydatków majątkowych, które w opinii niektórych radnych zostało zawyżone wskutek zmniejszenia w ciągu roku budżetowego ogólnej liczby zadań. W zakresie wykonania wydatków bieżących zwrócono uwagę na cyt. „niskie wykonanie planu budżetu w dziale 710 Działalność usługowa, rozdział 71004, czyli plany zagospodarowania przestrzennego, na które wydatkowano kwotę w wysokości 152 000 zł, co stanowiło jedynie 46,96% planu rocznego wynoszącego 324 000 zł.” W toku dyskusji omawiano również okoliczności towarzyszące realizacji zadania pn. Modernizacja kompleksu sportowego „Moje Boisko - Orlik 2012” przy ulicy Pruszkowskiej w Raszynie, tj. kwestie zabezpieczenia środków w budżecie gminy czy też dokonania przez Skarbnika Gminy kontrasygnaty, które w ich ocenie mogły być niezgodne z prawem i prowadzić do potencjalnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze powyższe w ocenie Składu Orzekającego Rada Gminy Raszyn dokonując swojej oceny, nie odniosła się do wykonania budżetu jako całości. Skoncentrowała się jedynie na wybranych jego elementach przede wszystkim niskim (w jej ocenie) poziomie wykonania wydatków majątkowych, wynoszącym 85,95% lub braku ich wykonania w zakresie 16 zadań - z planowanych ogółem 45 inwestycji w roku 2024. Przedmiotowe zadania poddano pod dyskusję, przy czym w swej ocenie Radni niejednokrotnie sami wskazywali na powody braku realizacji przedsięwzięć uznając je za obiektywnie uzasadnione (s. 55 – 56; s. 66 – 67 stenogramu). Jednocześnie Wójt w swych wyjaśnieniach wskazuje, na powody związane z brakiem realizacji konkretnych zadań jako przyczyny podając w głównej mierze brak zabezpieczenia przez Radę Gminy adekwatnych środków, przedłużające się procedury związane z pozyskaniem środków zewnętrznych lub sporządzeniem dokumentacji wymagających stanowiska innego organu, a także uwarunkowania techniczne (s. 60 – 62 stenogramu). Skład Orzekający wskazuje, iż niezrealizowane wydatki majątkowe stanowiły 4,12% całkowitej planowanej kwoty wydatków majątkowych według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r., co wynika z tabel zawartych na stronach 9 - 14 uzasadnienia wniosku komisji rewizyjnej. W sytuacji, w której organ stanowiący podnosi rozbieżności pomiędzy stanem założonym, a rzeczywistym w zakresie realizacji budżetu powinien rozważyć istotność niewykonania tych wydatków w odniesieniu do całości budżetu oraz realizacji zadań istotnych dla społeczności lokalnej, przyczyny tego stanu rzeczy oraz ustalić zakres odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą limity wydatków budżetowych, wynikające z uchwał budżetowych rad gmin, nie mogą być jednak żadną miarą absolutyzowane. Ujęte w budżecie gminy kwoty wydatków nie mogą być traktowane jako cel sam w sobie (por. 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). 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. Za nietrafny uznać należy zarzut dotyczący zawyżenia wykonania wydatków majątkowych w skutek zmniejszenia w ciągu roku budżetowego ogólnej liczby zadań inwestycyjnych powielony z obrad komisji rewizyjnej. Skład Orzekający w swej opinii wykazał, iż błędem jest zestawienie danych pochodzących z planowania oraz wykonania budżetu, tj. pierwotnych założeń oraz aktualizacji planu w toku jego wykonywania, ponieważ dane te nie mogą ze sobą wzajemnie korespondować ze względu na fakt, iż obrazują odmienne etapy procedury planowania i wykonania budżetu.

Jednocześnie w zakresie wydatków bieżących, Radna Gminy Raszyn w formie monologu, wskazuje na niepełne wykonanie, wydatków w dziale 710 Działalność usługowa, rozdział 71004 plany zagospodarowania przestrzennego które wykonano w 46,96% planu. Skład Orzekający zauważa, iż wskazany dział stanowił 0,08% planowanych wydatków bieżących ogółem w strukturze wydatków bieżących budżetu roku 2024, natomiast w porównaniu do roku 2023 w ujęciu kwotowym wartość wykonanych wydatków była wyższa o 49 448,92 zł.

Skład Orzekający zwraca również uwagę na fakt, iż Rada Gminy Raszyn nie odniosła się w żadnym zakresie do wykonania dochodów budżetowych, które zrealizowano w kwocie 228.076.845,10 zł, tj. w 99,10% uchwalonego planu, przy czym dochody bieżące wynosiły 215.862.737,67 zł, co stanowiło 100,72% planu, natomiast dochody majątkowe 12.214.107,43 zł wykonano w 77,07% wielkości planowanych po zmianach. Nie poruszono kwestii deficytu budżetowego i jego finansowania, które są nie mniej istotnymi aspektami wykonania całości uchwały budżetowej w danym roku aniżeli wydatki majątkowe. Zdaniem Składu Orzekającego dokonując oceny wykonania budżetu, Rada Gminy Raszyn 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 sposobie realizacji inwestycji czy zadania, jak ma to miejsce w niniejszym stanie faktycznym.

Odrębną kwestią są wątpliwości Radnych Gminy Raszyn związane z okolicznościami realizacji zadania pn. Modernizacja kompleksu sportowego „Moje Boisko - Orlik 2012” przy ulicy Pruszkowskiej w Raszynie. Radni podnosili zarzuty dotyczące braku zabezpieczenia odpowiednich środków w budżecie gminy oraz dokonania przez Skarbnika kontrasygnaty. Skład Orzekający wskazuje, że dyscyplina finansów publicznych to określony, pożądany stan, którego zapewnienie wiąże się z przestrzeganiem zespółu, ustalonych przez ustawodawcę norm prawnych, dotyczących szeroko rozumianej gospodarki finansowej. Tym samym nie każde, nawet potencjalne, naruszenie tych norm wiąże się z odpowiedzialnością dyscyplinarną. Elementem koniecznym odpowiedzialności jest to, aby naruszenie było typizowane w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przypisanie odpowiedzialności z zakresu dyscypliny finansów publicznych może mieć miejsce jedynie w przypadku popełnienia czynu *expressis verbis* sformułowanego w ustawie przy czym o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych można jednoznacznie mówić dopiero po wyczerpaniu postępowania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104 z późn. zm.) Regionalna Komisja Orzekająca przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej orzeka zgodnie z terytorialnym zasięgiem działania regionalnej izby obrachunkowej, przy której została utworzona, w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie dotyczącym m.in. jednostek samorządu terytorialnego, ich związków i stowarzyszeń, z wyłączeniem osób, o których mowa w art. 49 pkt 3 ww. ustawy. Organ, który podjął uzasadnione podejrzenie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinien w trybie art. 93 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych niezwłocznie złożyć zawiadomienie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Podsumowując w ocenie Składu Orzekającego Rada Gminy Raszyn nie wykazała i nie uzasadniła, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności Gminy określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków z winy Wójta. Rada nie dokonała wnikliwej oceny wykonania budżetu. Przede wszystkim nie wskazano faktów, które uznano za udowodnione lub nietrafne, nie przedstawiono dowodów na których organ oparł swoją decyzję a także nie podano przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówiono wiarygodności i mocy dowodowej. Co więcej wskazane zarzuty, obrazujące rzekome nieprawidłowości w wykonaniu przez organ budżetu nie były precyzyjne i nie wskazywały naruszonego przepisu prawa. Z uwagi na powyższe nie można uznać procedury absolutoryjnej przeprowadzonej przez Radę Gminy Raszyn oraz podjętej w jej wyniku uchwały za zgodną z prawem. W tym miejscu Skład Orzekający ponownie wskazuje, iż przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej jednostki, za prawidłowość której Wójt – jako organ wykonawczy - ponosi odpowiedzialność, zatem konieczne jest, aby zasadniczy motyw nieudzielenia absolutorium był możliwy do ustalenia oraz skontrolowania w toku postępowania przed Regionalną Izbą Obrachunkową. Motywu, czy też motywów, którymi kierowali się radni w trakcie głosowania nad uchwałą o nieudzieleniu absolutorium, w zasadzie nie można ustalić na podstawie uzasadnienia do uchwały jak również z protokołu z przebiegu sesji. Wskazane w opiniowanym dokumencie nieprawidłowości, w ocenie Składu Orzekającego, nie mogą stanowić podstawy do sformułowania wniosku o nieudzielenie absolutorium. Instytucji absolutorium nie wolno bowiem łączyć z jakąkolwiek inną oceną działalności organu wykonawczego jak tylko z tą, która jest powiązana bezpośrednio z wykonaniem budżetu gminy. Powyższe oznacza, że o udzieleniu lub odmowie udzielenia absolutorium decyduje wykonanie budżetu w zakresie kwotowym. Inaczej rzecz ujmując decydujące znaczenie ma to, czy doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego – tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2012 r., V SA/Wa 2035/12. 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. Wykorzystywanie instytucji absolutorium do oceny całokształtu działalności organu wykonawczego na podstawie pozamerytorycznych przesłanek pozostaje w sprzeczności z literą prawa. Na niedopuszczalność takiej praktyki wskazuje sądownictwo administracyjne (tak: wyrok NSA z 14 stycznia 2002 r. sygn. akt I S.A./Po 1606/01 oraz wyrok z dnia 29 października 2012 r. V SA/Wa

2035/12; wyrok WSA z Warszawy z dnia 06 października 2006 r. sygn. akt III SA/Wa 2504/06, a także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 marca 2008 r. I SA/Po 1053/08 i wyrok WSA w Krakowie z 19 grudnia 2014 r., sygn. akt I SA/Kr 1690/14).

Biorąc pod uwagę niniejszy stan faktyczny i prawny, a także orzecznictwo sądowe, w myśl którego, ani regionalne izby obrachunkowe, ani sądy nie mogą zastąpić organu stanowiącego w zakresie należącej do jego wyłącznej kompetencji merytorycznej oceny wykonania budżetu, brak jest podstaw do uznania, iż Rada Gminy Raszyn wyraziła swoją ocenę w sprawie wykonania budżetu przez Wójta w granicach obowiązujących przepisów prawa.

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