

Uchwała Nr 16.236.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 8 lipca 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały 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. 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 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, 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 Raszyn 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 17 czerwca 2025 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie przedłożono uchwałę 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. przekazano dokument pn. „Stenogram z sesji XXIII Rady Gminy Raszyn (sesja absolutoryjna)”.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, 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, cyt. „w sprawie udzielenia absolutorium Wójtowi Gminy Raszyn za rok 2024” 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 o samorządzie gminnym. Za nieudzieleniem absolutorium głosowało 11 radnych, przy 6 głosach przeciwnych, 3 głosach wstrzymujących się (obecnych było 20 radnych, przy ustawowym składzie Rady Gminy Raszyn – 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 Gminy Raszyn 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 Raszyn miała miejsce, tj. była procedowana i głosowana. W ocenie Kolegium Izby spełniono wymogi wynikające z art. 271 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

Badana uchwała w sprawie nieudzielenia absolutorium zawiera uzasadnienie, w którym Rada Gminy Raszyn ograniczyła się do przytoczenia wykazu dokumentów, z jakimi zapoznała się, działając w oparciu o art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Tym samym w ocenie Kolegium Izby ustalenie rzeczywistego motywu podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium stało 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 sądowno-administracyjnego. Pogląd przeciwny czyniłby taką kontrolę iluzoryczną (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2018 r. V SA/Wa 1531/17).

Wobec powyższego Kolegium Izby przeanalizowało stenogram z XXIII sesji Rady Gminy Raszyn i na tej podstawie ustaliło, iż w toku sesji absolutorijnej zarzuty radnych Gminy Raszyn koncentrowały się w przeważającej mierze na kwestiach wykonania inwestycji. Podniesiono przy tym kwestie braku realizacji 16 zadań inwestycyjnych, częściowej realizacji innych przedsięwzięć, a także planowanych zadań inwestycyjnych, które jak stwierdzono cyt. „zadania inwestycyjne, które były w budżecie, opiewały na kwotę 47 500 000. Takie były zadania na dzień 28 maja 2024 roku. Ta, w związku z tym, gdybyśmy chcieli być uczciwi, ile planowaliśmy, a ile zrobiliśmy, to generalnie układ budżetowy powinien wyglądać w ten sposób, że bierzemy te wartości skrajne i jak się ma realizacja do tych wartości skrajnych. I wtedy rzeczywiście już nie jest tak dobrze, bo wykonanie budżetu w takim układzie było tylko w granicach 66%, jeśli chodzi o zadania inwestycyjne”. 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 kontrasygnaty, które zdaniem radnych Gminy Raszyn mogły być niezgodne z prawem i mogły prowadzić do potencjalnego naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium Izby, 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 Gminy Raszyn w swych wyjaśnieniach wskazuje na powody związane z brakiem realizacji konkretnych zadań, jako przyczyny podając w głównej mierze brak zabezpieczenia przez Radę Gminy Raszyn adekwatnych środków, przedłużające się procedury związane z pozyskaniem środków zewnętrznych lub sporządzeniem dokumentacji wymagających stanowiska innego organu, a także uwarunkowania techniczne (str. 60 – 62 stenogramu).

Kolegium Izby wskazuje, iż wykonanie wydatków ogółem budżetu gminy Raszyn za 2024 rok wyniosło 92,27% planu, przy czym stanowiące 14,37% wydatków ogółem wydatki majątkowe zostały wykonane w 85,95% planu. Jednocześnie zauważyć należy, iż wskazane przez Radę Gminy Raszyn 16 niezrealizowanych zadań inwestycyjnych stanowiło 4,12% całkowitej planowanej kwoty wydatków majątkowych według stanu na dzień

31 grudnia 2024 r., co wynika z wyliczenia Kolegium Izby w oparciu o dane zawarte w tabeli nr 11 ze stron 10 - 15 uzasadnienia ww. wniosku Komisji Rewizyjnej (do wyliczenia wartości 4,12% wzięto pod uwagę zaplanowane inwestycje na 2024 r. z kwotą wykonania w 2024 r. 0,00 zł).

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 powinien ustalić zakres odpowiedzialności organu wykonawczego za ten stan. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictw, 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 NSA (do 2003.12.31) w Poznaniu z dnia 10 czerwca 1998 r. I SA/Po 624/98, wyrok WSA w Kielcach dnia 30 października 2013 r. I SA/Ke 554/13, wyrok WSA 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 oceny realizacji zadań inwestycyjnych w oparciu o dane z początku roku i zestawienie ich z danymi z wykonania na dzień 31 grudnia 2024 r. z tezą, iż faktyczna ich realizacja oscylowała cyt. „w granicach 66%”, skoro – jak zauważa Kolegium Izby - zmian w uchwale budżetowej, w tym w planie wydatków majątkowych, dokonuje organ stanowiący, nie zaś organ wykonawczy. Tym samym Kolegium Izby 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 (obrazują odmienne etapy procedury planowania i wykonania budżetu). Ani z badanej uchwały ani ze stenogramu z XXIII sesji Rady Gminy Raszyn nie wynika, aby Rada Gminy Raszyn ustaliła przyczyny niepełnej realizacji zadań inwestycyjnych, 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 (por. 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).

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.

Kolegium Izby zwraca uwagę, 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.

Kolegium Izby wskazuje 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 Kolegium Izby 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. Kolegium Izby wskazuje, że dyscyplina finansów publicznych to określony, pożądany stan, którego zapewnienie wiąże się z przestrzeganiem zespołu, 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 cytowanej ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niezwłocznie złożyć zawiadomienie do właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Podsumowując, w ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Raszyn nie wykazała i nie uzasadniła, że w związku z niewykonaniem zadań istotnych dla społeczności Gminy Raszyn określonych w uchwale budżetowej, doszło do kwotowego naruszenia granic wydatków z winy Wójta Gminy Raszyn. Rada Gminy Raszyn 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 Kolegium Izby ponownie wskazuje, iż przedmiotem absolutorium jest ocena gospodarki finansowej jednostki, za prawidłowość której Wójt Gminy Raszyn – 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 w Warszawie. 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 badanym dokumencie nieprawidłowości, w ocenie Kolegium Izby, 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 naruszenie granic wydatków, i to z winy organu wykonawczego (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 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 (do 2003.12.31) w Poznaniu z 14 stycznia 2002 r. I SA/Po 1606/01 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2012 r. V SA/Wa 2035/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2006 r. 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 dnia 19 grudnia 2014 r. I SA/Kr 1690/14).

Podkreślić należy, że Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w uchwale Nr 3.e./364/2025 z dnia 29 kwietnia 2025 r. pozytywnie zaopiniował przedłożone przez Wójta Gminy Raszyn sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Raszyn za 2024 rok oraz w uchwale Nr 3.f.2/1/2025 z dnia 29 maja 2025 roku negatywnie zaopiniował wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Raszyn o nieudzieleniu Wójtowi Gminy Raszyn absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2024 rok.

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 Gminy Raszyn w granicach obowiązujących przepisów prawa. Z przedstawionego stanu faktycznego wyłania się bowiem obraz Rady Gminy Raszyn, która w toku obrad wskazuje, iż opinia Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie nie ma istotnego charakteru cyt. „jest napisane, że to jest tylko dokument pomocniczy, nieistotny właściwie dla sprawy”, czy też stwierdza cyt. „To jest niezmiernie ważne i stanowisko RIO, osób, które nigdy w samorządzie nie byli radnymi, tylko tak powiem, patrzą pod względem rachunkowym, czy się zgadza, jest dla mnie stanowiskiem nie do końca właściwym i myślę, że takim stanowiskiem nie do końca my jako Radni powinniśmy się kierować”, przy czym nie potrafi bądź nie korzysta ze swoich uprawnień nawet w zakresie wyczerpania rekomendacji płynących z opinii Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Tym samym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uznało, że badana uchwała Rady Gminy Raszyn została podjęta z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i orzekło, jak w sentencji uchwały.

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

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium**

Bożena Zych