

UCHWAŁA Nr Wa.246.2012
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 19 lipca 2012 roku

dotycząca: opinii w sprawie uchwały **Rady Gminy Celestynów** Nr 141/12 z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Celestynów z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok.

Na podstawie art. 13 pkt 8 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn.zm.) w związku z art. 28a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn.zm.) -
Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie:

Przewodnicząca: **Bożenna Piotrowska**

Członkowie: Teresa Gołębiewska
Bożena Zych

uchwała, co następuje:

§ 1

Pozytywnie opiniuje uchwałę Rady Gminy Celestynów Nr 141/12 z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Celestynów z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok.

§ 2

Od treści niniejszej uchwały Radzie Gminy Celestynów służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od daty otrzymania uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 9 lipca 2012 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 141/12 Rady Gminy Celestynów z dnia 28 czerwca 2012 roku w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Celestynów, a także uchwała Nr 140/12 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok.

Z treści § 1 uchwały Nr 141/12 wynika, że Rada Gminy Celestynów po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok, sprawozdaniem finansowym, opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok, informacją o stanie mienia Gminy Celestynów za 2011 rok oraz stanowiskiem Komisji

Rewizyjnej, **nie udziela Wójtowi Gminy Celestynów** absolutorium z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok.

Przed podjęciem w/w uchwały Rada Gminy w uchwale Nr 140/12 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok postanowiła:

- **zatwierdzić sprawozdanie finansowe Gminy Celestynów za 2011 rok (§ 1)**
- **nie zatwierdzić sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok (§ 2)**

Z dostarczonego na wniosek Izby wyciągu z projektu protokołu z XX Sesji Rady Gminy Celestynów odbytej w dniu 28 czerwca 2012 roku wynika, iż w przyjętym przez Radę jednogłośnie porządku obrad Sesji po zmianach przewidziano w pkt 2 podjęcie uchwał w sprawach dotyczących m.in.

- a) zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2011 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok.
 1. rozpatrzenie sprawozdania finansowego Gminy Celestynów za 2011 rok.
 - 1a. dyskusja.
 2. zatwierdzenie sprawozdania finansowego Gminy Celestynów za 2011 rok- głosowanie.
 3. rozpatrzenie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok.
 - 3a. odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej dotyczącej sprawozdania organu wykonawczego z wykonania budżetu za 2011 rok.
 - 3b. dyskusja.
 4. zatwierdzenie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok- głosowanie.
 5. głosowanie nad uchwałą w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2011 rok wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok.
 - b) absolutorium dla Wójta Gminy Celestynów z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok,
 - odczytanie projektu uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Celestynów,
 - zapoznanie z informacją o stanie mienia Gminy Celestynów na dzień 31 grudnia 2011 roku,
 - odczytanie wniosku komisji rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium z wykonania budżetu przez organ wykonawczy za rok 2011,
 - odczytanie opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej na temat wniosku komisji rewizyjnej,
 - dyskusja,

- głosowanie uchwały w sprawie absolutorium dla Wójta Gminy Celestynów z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok.

Rada Gminy Celestynów:

-jednogłośnie (13 głosów „za”) zatwierdziła sprawozdanie finansowe Gminy Celestynów za 2011 rok

-nie zatwierdziła sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok (12 głosów „przeciw” zatwierdzeniu, 1 głos „za”)

-12 głosami „za”, przy 1 głosie „wstrzymującym” podjęła cyt. Uchwałę Nr 140/12 w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok, co w ocenie Składu Orzekającego spełnia wymogi art. 270 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Analiza przedłożonych Izbie dokumentów wskazuje, iż w trakcie procedowania nad uchwałą w sprawie absolutorium dla Wójta wypełnione zostały także wymogi określone art. 271 ust.1 cyt. wyżej ustawy.

Skarbnik Gminy przedstawiła radnym sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2011 rok wraz z opinią RIO w Warszawie dotyczącą w/w sprawozdania oraz Informację o stanie mienia Gminy Celestynów na dzień 31 grudnia 2011 roku. Wniosek Komisji Rewizyjnej w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi oraz opinię Regionalnej Izby o tym wniosku odczytał Przewodniczący Komisji Rewizyjnej. W trakcie dyskusji, która jak wynika z przedłożonego wyciągu z projektu Protokołu z sesji absolutoryjnej, w całości dotyczyła spraw związanych z wykonaniem budżetu Gminy Celestynów w roku 2011, obszernie wyjaśnienia złożył Wójt Gminy.

Zarówno dyskusja jak i składane w trakcie sesji wyjaśnienia oraz oświadczenia radnych koncentrowały się głównie na sprawach dotyczących:

1. realizacji zaplanowanych w budżecie na 2011 rok zadań inwestycyjnych, w tym:
 - przebudowy drogi gminnej po kanalizacji ul. Poniatowskiego II etap
 - budowy drogi Glina – Jatne
 - przebudowy ul. Prusa, Wspólnej, Kwiatowej, Leśnej, Sosnowej, Sadowej, Ogrodowej, Słonecznej w miejscowości Glina
 - „Celestynowskiego Gimnazjum”
2. opłat adiacenckich – nie wszyscy zobowiązani do uiszczenia w/w opłat zostali nimi obciążeni
3. bardzo niskiego stopnia wykonania (**0,11%**) zaplanowanych na poziomie **1.700.000** zł wpływów ze sprzedaży nieruchomości
4. nie informowania Rady o stanie posiadanych przez Gminę „wolnych środków” na koniec 2011 roku.

Po zakończeniu dyskusji prowadzący obrady Wiceprzewodniczący Rady Gminy Celestynów poddał pod głosowanie projekt uchwały zgodny z wnioskiem Komisji Rewizyjnej tj. o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy z tytułu wykonania budżetu za 2011 rok.

W głosowaniu brało udział 13 radnych. Za w/w uchwałą opowiedziało się 12 radnych, zaś 1 radny był przeciwny jej podjęciu.

Powyższe wyniki głosowania wskazują, iż uchwała w sprawie nieudzielenia Wójtowi absolutorium została podjęta z zachowaniem wymogów art. 28a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W dniu 4 kwietnia 2012 roku Skład Orzekający wydał pozytywną z uwagami opinię o przedłożonym przez Wójta Gminy Celestynów sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2011 rok – Uchwała Nr Wa.111.2012.

Na podstawie przedłożonych sprawozdań (opisowego i statystycznych) ustalono, iż planowane dochody ogółem zrealizowano w wysokości **26.043.699,91** zł, tj. w **87,02%**. Ok. **1,4%** w/w kwoty stanowiły dochody majątkowe, które wpłynęły do budżetu Gminy w wysokości **9,74%** zaplanowanej wielkości.

Skład Orzekający zwrócił uwagę na bardzo niski (**0,11%**) stopień wykonania zaplanowanych w wysokości **1.700.000** zł dochodów ze sprzedaży mienia oraz na niezrealizowanie dochodów z tytułu dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków unijnych w kwocie **1.624.807** zł zaplanowanych w dziale 010 rozdz. 01010 w 6207 oraz znacznie niższe niż założono wpływy środków sklasyfikowanych w § 6280 i § 6290. Wskazuje to na potrzebę korygowania uchwalonego przez Radę budżetu w sytuacji niezrealizowania tak znaczących jak w/w wpływów do budżetu Gminy.

Dochody bieżące wykonano na poziomie **98,09%**.

Wydatki budżetowe zostały zrealizowane w kwocie **29.359.653,36** zł co stanowiło **85,13%** planu.

Wydatki bieżące wykonano w **90,53%** planu po zmianach, zaś wydatki majątkowe w **69,19%** zaplanowanych wielkości. Wydatki majątkowe stanowiły ok. **20,57%** ogółu poniesionych w 2011 roku wydatków.

Skład Orzekający zauważył przy tym, iż jak wynika ze sprawozdania z budżetu Gminy Celestynów udzielono dotacji na „realizację zadań publicznych w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu” dla Klubu Sportowego. W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie dotacje dla klubów sportowych działających na obszarze gminy na realizację celu publicznego, o którym mowa w art.27 ust. 2 cyt. Ustawy mogą być udzielane, w oparciu o podjętą przez Radę, na podstawie w/w artykułu, uchwałą. W świetle ustaleń Składu Rada Gminy Celestynów uchwałą w powyższej sprawie nie podjęła.

W wyniku realizacji budżetu w roku 2011 uzyskano deficyt w kwocie **3.315.953,45 zł**, podczas gdy zaplanowany był na poziomie **4.560.604 zł**.

Zrealizowane na koniec okresu przychody wyniosły **6.405.258,10 zł** (**102,27%** planu) i złożyły się na nie:

- wolne środki **541.544,1 zł** (**356,74% planu**)

- zaciągnięte pożyczki i kredyty **5.863.714,0 zł** (**95,94% planu**)

Rozchody wykonano w 100% planu, tj. w kwocie **1.702.759,67 zł**.

Skład Orzekający zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa „łączną kwotę planowanych przychodów budżetu j.s.t.”. A zatem, po ustaleniu wysokości posiadanych na koniec 2010 roku wolnych środków należało ująć je w uchwale budżetowej na rok 2011 w pełnej wysokości. Pozwoliłoby to na zmianę sposobu finansowania planowanego deficytu budżetu, tj. zaciągnięcia kredytów i pożyczek w niższej kwocie. W ocenie Składu Wójt Gminy powinien na bieżąco informować Radę o stanie wolnych środków i składać propozycję ich rozdysponowania.

Z przekazanego Izbie wyciągu z projektu protokołu z sesji absolutoryjnej nie wynika, by radni zajmowali się w/w sprawą.

Stan zobowiązań Gminy Celestynów według tytułów dłużnych na koniec roku budżetowego 2011 wynosił **10.482.080,11 zł** i stanowiły one **40,25%** wykonanych dochodów ogółem.

W dniu 18 czerwca br. Skład Orzekający podjął uchwałę Nr Wa.227.2012 w sprawie opinii o Wniosku Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Celestynów w sprawie nieudzielenia absolutorium Wójtowi Gminy za rok 2011, w uzasadnieniu której przedstawił swoje uwagi do w/w wniosku. Odniósł się on także do sformułowanych przez Komisję Rewizyjną zarzutów pod adresem Wójta związanych z realizacją budżetu dotyczących w szczególności zadań inwestycyjnych.

Skład Orzekający stwierdził, iż realizacja budżetu Gminy Celestynów w roku 2011, w tym zadań inwestycyjnych, odbiegała od uchwalonego przez Radę Gminy. Komisja Rewizyjna podzieliła w/w stanowisko Składu. Ponadto, jak wynika z przedłożonych Izbie dokumentów, w tym protokołów z posiedzeń, prowadziła ona własne prace związane z oceną wykonania budżetu, w tym zadań inwestycyjnych przez Wójta. W posiedzeniach Komisji uczestniczył Wójt i Skarbnik Gminy Celestynów. W efekcie powyższych działań Komisja zgłosiła uwagi co do sposobu realizacji budżetu w roku 2011 i wystąpiła do Rady Gminy z wnioskiem o nieudzielenie Wójtowi absolutorium. Postawione we wniosku zarzuty nie zostały jednak jasno i jednoznacznie sformułowane, a także dostatecznie umotywowane.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w w/w uchwale zauważył, iż ważnym elementem wniosku absolutoryjnego jest jego właściwe i wyczerpujące uzasadnienie. Sprawą zasadniczą w tym przypadku jest, aby ocena

dotyczyła wykonania całego budżetu. Należy przy tym mieć na uwadze czy formułowane zarzuty są dostatecznie udokumentowane, czy są zasadne w świetle obowiązujących przepisów prawa, a także czy mają istotny wpływ na wykonanie budżetu.

Uzasadnienie wniosku, w szczególności zaś gdy chodzi o nieudzielenie absolutorium, powinno przede wszystkim zawierać stwierdzone przez Komisję Rewizyjną nieprawidłowości w zakresie wykonania budżetu, analizę przyczyn ich powstania i ocenę czy odpowiedzialnością za zaistniałe nieprawidłowości można obciążyć organ wykonawczy.

W związku z tym, iż opiniowany wniosek Komisji Rewizyjnej o nieudzielenie absolutorium Wójtowi Gminy Celestynów za rok 2011 nie wypełniał wszystkich przedstawionych wyżej wymogów, mając na uwadze przepisy regulujące kwestię absolutorium tj. art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, art. 270 ust. 4 i art. 271 ustawy o finansach publicznych oraz orzecznictwo sądowe, w myśl którego merytoryczna ocena wykonania budżetu należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego, w opinii Składu Rada Gminy Celestynów na sesji absolutoryjnej dokonując całościowej oceny wykonania budżetu w 2011 roku powinna uwzględnić nie tylko sprawozdanie z jego wykonania, ale również zastrzeżenia zgłoszone przez Komisję Rewizyjną oraz wyjaśnienia Wójta w tej sprawie. Rozpatrując postawione przez Komisję Rewizyjną zarzuty pod adresem Wójta Rada powinna oprzeć się na wynikach analizy dokumentów źródłowych oraz ustalić odpowiedzialność Wójta w tym zakresie.

Reasumując poczynione na podstawie przedłożonych dokumentów ustalenia, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stwierdza, iż debata absolutoryjna odbyła się zgodnie z wymogami określonymi art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz z art. 271 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Rada Gminy Celestynów na sesji w dniu 28 czerwca br. rozpatrzyła sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy w 2011 roku i wymaganą art. 28 a ust. 2 cyt. ustawy o samorządzie gminnym większością głosów podjęła uchwałę w sprawie nieudzielania Wójtowi absolutorium. Z treści Protokołu wynika, iż dyskusja dotyczyła spraw związanych z realizacją budżetu. Wyjaśnienia odnośnie stawianych Wójtowi zarzutów składał zarówno on jak i obecni na sesji Skarbnik i Sekretarz Gminy. Radni przed głosowaniem mieli zatem możliwość dokonania własnej oceny działań Wójta związanych z wykonywaniem budżetu w roku 2011.

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