

**Uchwała Nr I/53/2014**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 15 kwietnia 2014 roku**

**w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Zgierz z wykonania budżetu za 2013 rok**

Na podstawie art.13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) po rozpatrzeniu sprawozdania Wójta Gminy Zgierz z wykonania budżetu za 2013 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Anna Kaźmierczak	przewodniczący
2. Ewa Śpionek	członek
3. Iwona Kopczyńska	członek

**uchwała, co następuje:**

Opiniuje się **pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu** sprawozdanie Wójta Gminy Zgierz z wykonania budżetu za 2013 rok.

**Uzasadnienie**

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 267 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) Wójt Gminy Zgierz przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy za 2013 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2013 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu Gminy Zgierz za 2013 rok,
2. Uchwałę Rady Gminy Zgierz w sprawie uchwalenia budżetu na 2013 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami organów Gminy dokonującymi zmian budżetu i w budżecie podejmowanymi w roku budżetowym, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
3. Sprawozdania sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów: z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz.103), z uwzględnieniem § 19 ust.2 i 3 rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 (Dz. U z 2014r. ,poz.119) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43 poz. 247), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem z dnia 25 października 2013 roku (Dz.U. z 2013 r., poz. 1344).

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył informację o stanie mienia komunalnego załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2013 rok.

W wyniku oceny wskazanych dokumentów pod kątem poprawności formalno – rachunkowej oraz zgodności z prawem, Skład Orzekający stwierdził, że przedłożone sprawozdania statystyczne sporządzone zostały zgodnie z wymogami

rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości i zgodne są z uchwałą budżetową po zmianach. Dane liczbowe zawarte w części opisowej sprawozdania wynikają - co do zasady - ze sprawozdań statystycznych.

Prognozowane dochody Gminy Zgierz zostały wykonane w kwocie 34.800.487,88 zł - co stanowi 97,68% planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 32.582.962,36 zł, czyli na poziomie 94,36% ustalonego planu. Budżet zamknął się wyższą niż planowano nadwyżką w wysokości 2.217.525,52 zł.

Dochody bieżące wykonano w wysokości 34.079.187,23 zł, a wydatki bieżące w wysokości 30.111.555,16 zł - co oznacza - że zachowana została reguła wynikająca z art. 242 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dochody majątkowe zrealizowano na poziomie 721.300,65 zł (tj. 117,10% planu), zaś wydatki majątkowe w wysokości 2.471.407,20 zł (tj. 70,90% planu). Formułując opinię Skład Orzekający uwzględnił wyjaśnienia wynikające z części opisowej sprawozdania, dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych. Przy powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w części opisowej sprawozdania (strona 40) przy opisie zadania inwestycyjnego wskazano niewłaściwą jego nazwę - nazwa zadania w budżecie 2013 roku to „Rozbudowa zaplecza przy boisku w Rosanowie o pomieszczenie świetlicy”.

Zadłużenie Gminy Zgierz wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb - Z (*o stanie zobowiązań za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 roku*), z tytułu zaciągniętych na koniec okresu sprawozdawczego kredytów i pożyczek wyniosło 11.127.188,82 zł, co stanowi 31,97% wykonanych dochodów, a więc mieściło się w 60%-owym dopuszczalnym wskaźniku zadłużenia (*por. art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych w związku z art.121 ust.8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 roku nr 157, poz.1241 z późn.zm.)*) - który obowiązywał do końca 2013 roku.

Skład Orzekający odnotowuje, że wykonanie budżetu 2013 roku jest ściśle powiązane z realizacją założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy. Począwszy od 2014 roku maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu zależny jest wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych (*nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*) oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te determinują wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3 ,n-2, bowiem stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (*por. regułę art. 243 ustawy o finansach publicznych*). Zatem reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadza zasadę uwzględniania danych z wykonania budżetów lat poprzednich dla obliczania dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia dla danego roku, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu. Z przedłożonych sprawozdań wynika, że wskaźnik jednoroczny zakładany na koniec trzeciego kwartału 2013 roku na poziomie 0,1181 (11,81%), wykonany został na poziomie wyższym tj. 0,1255 (12,55%).

Na marginesie niniejszej opinii Skład wskazuje, że osiągnięcie w 2014 roku oraz w latach następnych poziomu wskaźników jednorocznych założonych w wieloletniej prognozie finansowej wymagało będzie pełnej realizacji przez Gminę dochodów (zarówno bieżących, jak i majątkowych, w tym ze sprzedaży majątku), utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych.

**Z danych zawartych w sprawozdaniach wynika, że w 2013 roku dokonano wydatku w dziale 750, rozdziale 75023 § 4580 tytułem zwrotu odsetek w kwocie 202.633,23 zł w związku z wyrokiem Sądu Okręgowego w Łodzi II Wydział Cywilny – sygn.akt IIC 1498/12 z dnia 3 grudnia 2012 roku. Przy powyższym Skład wskazuje, że zmiana w planie wydatków dokonana zarządzeniem Wójta nr VI/57/13 z dnia 27 maja 2013 roku, polegająca na zabezpieczeniu planu wydatków o kwotę odsetek w wysokości 203.200 zł**

**(poprzez zmniejszenie wydatków majątkowych w ramach działu 926, rozdziale 92601 §§ 6057 i 6059 i zwiększenie o tę kwotę wydatków w ramach działu 750, rozdziale 75023 § 4580) była przedmiotem rozstrzygnięcia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, które w dniu 13 czerwca 2013 roku uchwałą nr 22/153/2013 stwierdziło nieważność zarządzenia Wójta.** Analizując niniejsze zarządzenie, Kolegium Izby wskazało, że w ramach kompetencji stanowiących, Radzie Gminy przysługuje wyłączne prawo uchwalania budżetu, co wynika z przepisu art.18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Zakres kompetencji do dokonywania zmian w budżecie przez organ wykonawczy został określony w art.257 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu: a) dochodów i wydatków związanych ze zmianą kwot lub uzyskaniem dotacji przekazywanych z budżetu państwa, z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, b) dochodów jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmiany kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej, c) wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, d) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Kolegium wskazało, również że ustawowe uprawnienia organu wykonawczego do dokonywania zmian w budżecie mogą być dodatkowo rozszerzone przez organ stanowiący na podstawie przepisu art.258 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który może upoważnić zarząd (Wójta) do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Rada Gminy nie skorzystała jednak z prawa do rozszerzenia uprawnień organu wykonawczego w sferze budżetowej. Zatem mając na uwadze brzmienie wyżej wskazanych przepisów, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, zapis art.256 ustawy o finansach publicznych nie daje organowi wykonawczemu uprawnienia do dokonania zmiany wynikającej z podjętego zarządzenia. Uprawnioną zmianą byłoby natomiast przeniesienie wydatków bieżących w ramach tego samego działu, jak również zadysponowanie rezerw celowych. Kolegium wskazało nadto, że przepis art. 256 ustawy o finansach publicznych daje natomiast możliwość zrealizowania wydatków nieprzewidzianych, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych, wyroków sądowych lub ugód, bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel w budżecie, przy czym - stosownie do zapisów zdania drugiego art.256 ustawy o finansach publicznych - odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub rezerw celowych. Jednakże w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi tryb przenoszenia wydatków przewidziany w art.256 nie może naruszać uprawnień organu wykonawczego wynikających z art.257 ustawy o finansach publicznych. Nadto, Kolegium Izby wskazało, że instytucja przenoszenia wydatków budżetowych pozwala organowi wykonawczemu, na bieżące dostosowanie w trakcie wykonywania uchwalonego przez organ stanowiący budżetu poziomu wydatków przeznaczonych na poszczególne zadania budżetowe do zmieniających się warunków. Zakres stosowania tej instytucji jest ściśle reglamentowany, tak by nie dopuścić do sytuacji, w której organ wykonawczy przejmuje uprawnienia do stanowienia budżetu. Za niedopuszczalne Kolegium uznało, zatem takie przenoszenie wydatków przez organ wykonawczy, które skutkuje zmniejszeniem wydatków inwestycyjnych w dziale 926, rozdziale 92601 na zadaniu pn. „Budowa boiska sportowego, wielofunkcyjnego w Grotnikach” i w konsekwencji zwiększeniem wydatków bieżących w dziale 750, rozdziale 75023, wskazując, że Wójt dokonując wyżej opisanych przeniesień wydatków między działami i pomiędzy wydatkami inwestycyjnymi oraz bieżącymi, wkroczył w kompetencje organu stanowiącego do uchwalenia budżetu, co pozostaje w sprzeczności z art.18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Skład Orzekający wskazuje, że na powyższą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Gmina Zgierz złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który po rozpoznaniu na rozprawie w dniu

17 października 2013 roku, dzielając stanowisko organu nadzoru, oddalił skargę, uznając, że nie jest ona zasadna (wyrok z dnia 17.10.2013 roku, sygn.akt I SA/łd 1014/13). W uzasadnieniu Wojewódzki Sąd Administracyjny podniósł między innymi, że niewątpliwie wydatki związane z koniecznością wykonania wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 3 grudnia 2012 roku należy zaliczyć do kategorii wydatków nieprzewidzianych w rozumieniu art.256 ustawy o finansach publicznych, jednak z treści powyższego przepisu nie wynika, że to wójt jest uprawniony do przenoszenia wydatków między działami budżetu gminy. Zgodnie z art.18 ust.2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie budżetu gminy. Budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd (art.47 ust.1 ustawy o finansach publicznych). W przypadku gminy jej organem wykonawczym jest Wójt, do którego zadań należy w szczególności wykonywanie budżetu. Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz. W ocenie Sądu dokonywanie przeniesień wydatków między działami jest w istocie zmianą budżetu gminy i podobnie jak uchwalenie budżetu należy ono do wyłącznych kompetencji organu stanowiącego gminy.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający wskazuje, że dokonanie wydatku ponad plan ustalony w budżecie mogło ewentualnie skutkować naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 14, poz.114 z późniejszymi zmianami)*). W sytuacji zaistnienia przesłanek o których mowa w wyżej wymienionej ustawie Skład przypomina o obowiązku wynikającym z art.93 ust.1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Zgierz dokumentów i dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w roku 2013.

Skład Orzekający w podjętej uchwale nie dokonał oceny celowości wydatkowania środków budżetu Gminy w zakresie zadań własnych ani gospodarności wykonujących budżet. Ocena w tym zakresie – stosownie do obowiązujących przepisów – należy do właściwości Rady.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.