

**Uchwała Nr I/73/2015**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 14 maja 2015 roku**

**w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Ksawerów z wykonania budżetu za 2014 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 (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) po rozpatrzeniu sprawozdania Wójta Gminy Ksawerów z wykonania budżetu za 2014 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- |                           |                |
|---------------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska       | przewodniczący |
| 2. Ewa Śpionek            | członek        |
| 3. Ryszard Paweł Krawczyk | członek        |

**uchwała, co następuje:**

Opiniuje pozytywnie z istotnymi uwagami zawartymi w uzasadnieniu sprawozdanie Wójta Gminy Ksawerów z wykonania budżetu za 2014 rok.

**Uzasadnienie**

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 267 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) Wójt Gminy Ksawerów przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy za 2014 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2014 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu Gminy Ksawerów za 2014 rok, z częściowym uwzględnieniem pisma Wójta Gminy z dnia 30.04.2015r. doręczonym Izbie 8.05.2015r., zawierającym wyjaśnienia do Zarządzenia nr 72/15 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 30.03.2015r. w sprawie przedłożenia sprawozdania i informacji z wykonania budżetu Gminy Ksawerów za 2014 rok;
2. Uchwałę Rady Gminy Ksawerów w sprawie uchwalenia budżetu na 2014 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 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 roku poz.119) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył informację o stanie mienia komunalnego załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Ksawerów za 2014 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.

Skład Orzekający wskazuje, że wystąpiły przypadki, dla których danych liczbowych ujętych w przedłożonym sprawozdaniu opisowym nie można odnieść do planowanych wielkości wydatków lub dochodów budżetu. Mianowicie, na s. 103 sprawozdania, w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, w kolumnie: plan na 31.12.2014r. dla zadania będącego przedsięwzięciem pn.: „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odejściami w kierunku posesji w ul. Ludowej w Ksawerowie” wskazano plan w wysokości 664.523,76 zł, a dla inwestycji jednorocznej pn. „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odejściami w kierunku posesji w ul. Bema w Ksawerowie” wskazano plan w kwocie 419.350 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zmiany budżetu ustalające plan wydatków na dzień 31.12.2014 roku w wyżej podanych wielkościach dla przedmiotowych zadań inwestycyjnych dokonane zostały z naruszeniem prawa, tj. art. 257, art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w zw. z § 11 pkt 4 Uchwały Nr LI/354/2014 z dnia 29 stycznia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ksawerów na rok 2014.

W dniu 5 maja 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęło Zarządzenie Nr 263/2014 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 24 listopada 2014 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Ksawerów na 2014 rok oraz Zarządzenie Nr 279/2014 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 1 grudnia 2014 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Ksawerów na 2014 rok. Zarządzenia te zostały zbadane przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, na posiedzeniu w dniu 8 maja bieżącego roku.

Na podstawie Zarządzenia Nr 263/2014 Wójt Gminy Ksawerów dokonał zmiany w budżecie Gminy w taki sposób, że w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01010 - Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi, zmniejszył wydatki o kwotę 450.000 zł w planie wydatków inwestycji jednorocznej pn. „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odejściami w kierunku posesji w ul. Bema w Ksawerowie” i jednocześnie - o kwotę 450.000 zł, zwiększył plan wydatków na inwestycji wieloletniej, przedsięwzięciu pn.: „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odejściami w kierunku posesji w ul. Ludowej w Ksawerowie”. Z kolei na podstawie Zarządzenia Nr 279/2014 Wójt Gminy Ksawerów dokonał zmiany w budżecie Gminy w taki sposób, że w dziale 010 – Rolnictwo i łowiectwo, rozdziale 01010 - Infrastruktura wodociągowa i sanitarna wsi, zmniejszył wydatki o kwotę 30.650 zł w planie wydatków inwestycji jednorocznej pn. „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odejściami w kierunku posesji w ul. Bema w Ksawerowie” i jednocześnie - o kwotę 30.650 zł, zwiększył plan wydatków na inwestycji wieloletniej - przedsięwzięciu pn.: „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odejściami w kierunku posesji w ul. Ludowej w Ksawerowie”.

Inwestycja pn.: „Budowa sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej z odejściami w kierunku posesji w ul. Ludowej w Ksawerowie” w roku 2014 była przewidziana do realizacji w latach 2014 - 2015, tym samym jako przedsięwzięcie w rozumieniu art. 226 ust.4 ustawy o finansach publicznych, została ujęta w załączniku przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Ksawerów na lata 2014 - 2024.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium Izby zwróciło uwagę, że uprawnienia organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 257 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem w toku wykonywania budżetu wójt może dokonywać zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach planu: 1) 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; 2) dochodów

jednostki samorządu terytorialnego, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej; 3) 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; 4) dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego związanych ze zwrotem dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto na mocy art. 258 ust.1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257 tej ustawy, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Działając na podstawie tego przepisu Rada Gminy Ksawerów upoważniła Wójta Gminy Ksawerów w § 11 pkt 4 Uchwały Nr LI/354/2014 z dnia 29 stycznia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ksawerów na rok 2014, do dokonywania zmian w planie wydatków majątkowych w działach pomiędzy rozdziałami, podmiotami i zadaniami w ramach pozostałych wydatków majątkowych – jednorocznych – poza planem nakładów na inwestycje wieloletnie, zapewniając realizację zakresu rzeczowego danego zadania. Z powyższego wynika, że Rada Gminy Ksawerów upoważniła Wójta Gminy do dokonywania zmian między rocznymi zadaniami inwestycyjnymi, a więc przewidzianymi do realizacji w danym roku budżetowym. Rada Gminy Ksawerów nie dała natomiast Wójtowi Gminy upoważnienia do dokonywania zmian w planie wydatków inwestycyjnych między zadaniami wieloletnimi, czy też pomiędzy zadaniem jednorocznym a zadaniem wieloletnim.

Oznacza to, zdaniem Kolegium Izby, że dokonanie zmian w planie wydatków budżetu Gminy Ksawerów Zarządzeniem Nr 263/2014 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 24 listopada 2014 roku, jak również Zarządzeniem Nr 279/2014 Wójta Gminy Ksawerów z dnia 1 grudnia 2014 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Ksawerów na 2014 rok podjęte zostało z naruszeniem prawa, tj. art. 257, art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w związku z § 11 pkt 4 Uchwały Nr LI/354/2014 z dnia 29 stycznia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Ksawerów na rok 2014, bowiem zmiany w budżecie wprowadzone ww. zarządzeniami wykraczały poza zakres upoważnienia udzielonego Wójtowi Gminy. Z uwagi na fakt, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 211 ustawy o finansach publicznych), a jego moc wiążąca kończy się z upływem roku kalendarzowego, Kolegium nie stwierdziło nieważności Zarządzenia Nr 263/2014, jak i Zarządzenia Nr 279/2014, lecz ograniczyło się do wskazania, że zostały one podjęte z naruszeniem prawa (*Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi o Nr: 16/98/2015 oraz 16/99/2015 z dnia 8 maja 2015 roku*).

**Mając powyższe na względzie Skład Orzekający wskazuje, że dokonanie zmian w budżecie stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia, rodzi odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych** (*por. art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, j.t. z 2013r., poz. 168 z późn. zm*).

Skład Orzekający wskazuje również, że pismem z dnia 30.04.2015r. Wójt Gminy zmienił tabelę: Informacja o dochodach ogółem na 31.12.2014r., zawartą na s.5 i następnym sprawozdania opisowego, uzupełniając ją o rozdział 75495 i § 6300 na kwotę 17.000 zł – dotacja dla OSP na zakup sprzętu służącego ochronie życia zdrowia, mienia lub środowiska przez pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem. Według ww. pisma we wskazanym rozdziale i paragrafie klasyfikacji budżetowej w ww. tabeli w kolumnie: Plan na 01.01.2014r. wpisano kwotę 0 zł, w kolumnie: Zmiana planu oraz w kolumnie: Wykonanie, wpisano 17.000 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że ze sprawozdania Rb-27 S (*sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 r.*) oraz z uchwały

budżetowej Gminy na rok 2014 wynika, że w rozdziale 75412 w § 6300 planowano kwotę 17.000 zł. W sprawozdaniu Rb-27 S w rozdziale 75495 w § 6300 wykazano wykonanie na kwotę 17.000 zł (w rozdziale 75412 w § 6300 w wykonaniu wykazano 0 zł). Z uchwały budżetowej na rok 2014 po zmianach wynika, że w planie dochodów budżetu nie wyodrębniono rozdziału 75495, § 6300 – wskazana dotacja była zaplanowana w rozdziale 75412. W związku z tym Skład Orzekający wskazuje, że nie ma podstaw do uwzględnienia wyjaśnienia Wójta Gminy zawartego w piśmie Wójta Gminy z dnia 30.04.2015r. i dokonania korekty ww. tabeli poprzez ustalenie planu w wysokości 17.000 zł w rozdziale 75495 § 6300. Nie ma również możliwości dokonania korekty ww. tabeli poprzez usunięcie kwoty 17.000 zł z rozdziału 75412 § 6300 - w zakresie planu - bowiem w tym paragrafie w uchwale budżetowej po zmianach planowano dochód na kwotę 17.000 zł.

Z przedłożonych dokumentów wynika, że prognozowane dochody Gminy Ksawerów zostały wykonane w kwocie 27.658.729,50 zł - co stanowi 99,3% planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 25.355.311,59 zł, czyli na poziomie 89,1% ustalonego planu. Przy planowanym deficycie budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 2.303.417,91 zł.

Dochody bieżące wykonano w wysokości 24.729.056,73 zł, a wydatki bieżące w wysokości 22.284.321,22 zł - co oznacza - że zachowana została reguła wynikająca z art. 242 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Dochody majątkowe planowane w kwocie 3.720.499,77 zł zrealizowano w wysokości 2.929.672,77 zł - czyli na poziomie 78,7% planu, na co wpływ miało w szczególności wykonanie dochodów majątkowych związanych z realizacją zadań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, planowanych na kwotę 2.781.303,77 zł a zrealizowanych w wysokości 1.992.476,77 zł.

Dochody z tytułu sprzedaży majątku zrealizowano w pełnej wysokości, tj. 619.700 zł. Wydatki majątkowe wykonano w kwocie 3.070.990,37 zł (tj. 65,8% planu).

Zadłużenie Gminy Ksawerów wykazane w sprawozdaniu statystycznym Rb - Z (*o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kw. 2014r.*) w wierszu E2.2: *długoterminowe kredyty i pożyczki*, wyniosło 6.466.662,92 zł i w porównaniu ze stanem długu wykazanym w ww. pozycji sprawozdania za rok 2013 uległo zmniejszeniu o kwotę 889.035 zł. Na koniec 2014 roku w jednostkach organizacyjnych Gminy nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

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 dokumentów wynika, że wskaźnik jednoroczny Gminy, zakładany na koniec trzeciego kwartału 2014 roku na poziomie 3,83% wykonany został na poziomie wyższym, tj. 11,08%.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z brzmieniem art.269 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinno uwzględniać również zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust.1 pkt 2 i 3, dokonane w trakcie roku budżetowego. Z kolei w zakresie przedstawienia informacji o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich Skład Orzekający wskazuje, że uwzględnił tabelę i opis dotyczący

realizacji zadań inwestycyjnych w roku 2014, przy czym w ocenie Składu należało w nim wyraźnie wskazać, które zadania miały charakter zadań wieloletnich. Skład Orzekający wskazuje również, że według informacji zawartej na s. 103 sprawozdania opisowego wydatek na zadanie: Automatyka studni SUW wyniósł 8.500 zł, a wg informacji zawartej w piśmie Wójta Gminy z dnia 30.04.2015 roku stanowił on kwotę 7.750 zł. Analogiczna rozbieżność występuje w zadaniu: Kompresor na SUW Ksawerów – wg opisu zawartego na s. 103 sprawozdania wydatek na to zadanie wyniósł 7.750 zł, wg opisu na s. 108 – 16.250 zł, a wg ww. wyjaśnienia Wójta Gminy – 8.500 zł.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Ksawerów 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 2014.

Skład Orzekający w podjętej uchwale nie dokonał oceny celowości ani gospodarności w zakresie wykonywania zadań własnych Gminy. 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.