

Uchwała nr V/107/15
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 17 listopada 2015 roku

w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu
Gminy Daszyna w I półroczu 2015 roku

Na podstawie art. 13 pkt 4 w zw. 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.) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

1. Roman Drozdowski	przewodniczący
2. Paweł Dobrzyński	członek
3. Iwona Kopczyńska	członek

uchwała co następuje:

Opiniuje się pozytywnie, **z istotnymi uwagami** zawartymi w uzasadnieniu, informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Daszyna za I półrocze 2015 roku.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Wójta Gminy Daszyna informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2015 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Wójta Gminy informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2015 roku,
- uchwałę Rady Gminy w Daszynie w sprawie uchwalenia budżetu na 2015 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami organów gminy dokonującymi zmian budżetu i w budżecie podejmowanymi w I półroczu, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
- sprawozdania statystyczne sporządzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014, poz. 119 ze zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1773),
- informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, o której mowa w art.266 ustawy o finansach publicznych wraz z wyjaśnieniem.

W wyniku analizy powyższych materiałów sprawozdawczych oraz dokumentów pozostających w rejestrach Izby, Skład Orzekający ustalił, że:

1. Przedłożone sprawozdania statystyczne i sprawozdanie opisowe nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia.
2. Wielkości planu dochodów i wydatków budżetowych oraz przychodów i rozchodów Gminy zawarte w informacji opisowej i w sprawozdaniach statystycznych są zgodne z kwotami, które zostały uchwalone w budżecie.
3. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada, co do zasady, ustalonej przez organ stanowiący szczegółowości.
4. W wykonaniu budżetu za I półrocze 2015 roku nie stwierdzono realizacji zadań nie objętych planem finansowym, przekroczenia planowanych wydatków oraz powstania zobowiązań wymagalnych. Skład Orzekający wskazuje jednakże, że ze sprawozdania opisowego wynika, że w ramach środków zaplanowanych w dziale 754 poniesiono, m.in., wydatki na zakup artykułów spożywczych na spotkania Wójta z prezesami OSP oraz na przygotowanie grochówki na gminne obchody Dni Strażaka. W związku z powyższym należy podnieść, że zgodnie z art. 32 ust.2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej gmina, z zastrzeżeniem art. 35 ust.1, ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej. Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że w przedłożonych sprawozdaniach Gmina wykazała wydatki w rozdziale 40004 § 4560 w kwocie 21.955,98 zł, tytułem odsetek od nadmiernie pobranej dotacji oraz w rozdziale 90005 § 6660 w kwocie 1.357,99 zł tytułem zwrotu dotacji z RPO. W związku z powyższym należy dokonać analizy zaistniałej sytuacji z punktu widzenia ewentualnego naruszenia ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Skład zauważa również, że na dzień 30 czerwca 2015 roku Gmina Daszyna planowała wpłaty z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w rozdziale 75618. Natomiast zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.) dochody gmin z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy klasyfikować w rozdziale 90002. Na mocy § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2014 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, jednostki samorządu terytorialnego miały dostosować uchwały budżetowe do powyższego wymogu w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie przywołanego rozporządzenia, tj. w terminie do końca marca 2015 roku.

5. Na dzień 30 czerwca 2015 roku plan dochodów ogółem budżetu na kwotę 18.445.777,46 zł został wykonany w wysokości 10.675.113,64 zł, co stanowi 57,87%, z tego dochody bieżące na plan 12.753.539,47 zł wykonano w kwocie 6.520.013,41 zł, tj. 51,12% planu, natomiast plan dochodów majątkowych w wysokości 5.692.237,99 zł wykonano na kwotę 4.155.100,23 zł, tj. 72,99%. W I półroczu Gmina nie zrealizowała dochodów ze sprzedaży majątku, które zaplanowano w wysokości 605.820,00 zł. Mając na względzie powyższe, Skład Orzekający wskazuje na konieczność zweryfikowania możliwości pozyskania dochodów ze sprzedaży majątku w roku bieżącym oraz dokonania ewentualnej zmiany wielkości dochodów zaplanowanych w budżecie z tego tytułu.
6. Na dzień 30 czerwca 2015 roku plan wydatków ogółem 16.953.093,92 zł został wykonany w wysokości 8.812.727,42 zł, co stanowi 51,98%, z tego wydatki bieżące na plan 13.130.506,63 zł wykonano w kwocie 6.848.219,27 zł, tj. 52,16% planu, natomiast plan wydatków majątkowych w wysokości 3.822.587,29 zł wykonano w kwocie 1.964.508,15 zł, tj. 51,39%.
7. Z informacją o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2015 roku przedłożono również informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za ten okres, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, która odpowiada, co do zasady, szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego.

Skład Orzekający podnosi, że Kolegium Izby na podstawie uchwały Nr 8/45/2015 z dnia 6 marca 2015 roku stwierdziło nieważność uchwały Nr V/19/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 30 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2015-2030 wraz ze zmianami prognozy dokonanyymi do dnia 4 marca 2015 roku. Gmina Daszyna zaskarżyła rozstrzygnięcie nadzorcze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który w dniu 10 września 2015 roku uchylił Uchwałę Kolegium Izby. W efekcie Izba złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kolegium Izby stwierdziło nieważność kolejnych uchwał Rady Gminy w Daszynie w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, w tym podjętych w dniach: 17 kwietnia, 7 maja, 1 oraz 15 czerwca 2015 roku, przy czym w odniesieniu do wskazanych działań nadzorczych Gmina Daszyna nie wniosła skargi, co spowodowało ich uprawomocnienie. W efekcie na dzień 30 czerwca 2015 roku Gmina Daszyna posiadała wieloletnią prognozę finansową w brzemieniu nadanym na dzień 4 marca 2015 roku, która stanowi przedmiot postępowania kasacyjnego, przy czym wynikające z niej wielkości w zakresie wyniku budżetu oraz związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki nie odpowiadały wielkościom wynikającym na dzień 30 czerwca 2015 roku z budżetu. Natomiast przedłożona informacja o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej

została sporządzona z uwzględnieniem wszystkich zmian dokonanych w prognozie w I półroczu 2015 roku, tj. wg stanu wynikającego z uchwały Rady Gminy w Daszynie z dnia 15 czerwca 2015 roku.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że jednym z powodów kwestionowania przez Kolegium Izby wieloletniej prognozy finansowej Gminy Daszyna była okoliczność, że Gmina nie wykazywała w kwocie długu zobowiązań związanych z przedsięwzięciem pn. „Dzierżawa gruntu związanego z budową elektrociepłowni w Daszynie 2014-2021 oraz zakup dzierżawionego gruntu w 2021 roku”. W efekcie również wykazana w sprawozdaniu Rb-Z na dzień 30 czerwca 2015 rok kwota zadłużenia w wysokości 12.087.480,49 zł nie obejmuje wyżej wskazanych zobowiązań wynikających z zawartego w dniu 24 października 2014 roku aktu notarialnego, na mocy którego Gmina Daszyna dokonała sprzedaży dwóch nieruchomości gruntowych na rzecz Magellan S.A., z jednoczesnym zobowiązaniem się do ich wydzierżawienia (co nastąpiło na mocy umowy dzierżawy nieruchomości z dnia 24 października 2014 roku) oraz nabycia tych nieruchomości w terminie do dnia 29 października 2021 roku. W ocenie Kolegium Izby przedmiotowe umowy, z uwagi na ich charakter prawny, należą do kategorii tytułów dłużnych określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dlatego też zobowiązania z nich wynikające powinny zostać ujęte w sprawozdaniu Rb-Z. Mając na uwadze, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nie uwzględnił stanowiska Kolegium Izby oraz, że na dzień wydania opinii nie została rozstrzygnięta skarga kasacyjna, Skład Orzekający - pomimo tego, że w ww. sprawie podziela stanowisko Kolegium - przy ocenie informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Gminy nie formułował uwag, co do treści sprawozdania Rb-Z za I półrocze 2015 roku.

Kolegium Izby w rozstrzygnięciach nadzorczych sformułowało również zarzuty dotyczące prognozowanych przez Gminę Daszyna w latach 2016-2019 dochodów oraz wydatków. Z uwagi na toczące się postępowanie kasacyjne, o którym mowa wyżej, Skład Orzekający w niniejszej opinii nie podnosi zastrzeżeń odnośnie dokonanych przez Gminę Daszyna założeń dotyczących przedmiotowych dochodów oraz wydatków. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę na zagrożenia dotyczące sytuacji finansowej Gminy Daszyna wskazując, co niżej następuje.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w budżecie na 2015 rok Gmina Daszyna zaplanowała dochody z tytułu sprzedaży majątku w kwocie **605.820,00 zł**, których realizacja w I półroczu wyniosła **0,00 zł**. Ponadto stosownie do uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej z dnia 15 czerwca 2015 roku Gmina Daszyna prognozowała dochody ze sprzedaży majątku w latach 2016-2017, odpowiednio na poziomie: 1.551.801,00 zł oraz 462.100,00 zł, a także w latach 2021-2022,

odpowiednio na poziomie: 3.907.300,00 zł oraz 28.100,00 zł. Niezależnie od okoliczności, że wskazana uchwała z dnia 15 czerwca 2015 roku została wyeliminowana z obrotu prawnego na skutek rozstrzygnięcia nadzorczego, należy podnieść, że Gmina Daszyna w kolejnych zmianach wieloletniej prognozy finansowej również zakłada przedmiotowe dochody. Tym samym ich osiągnięcie pozostaje istotne z punktu widzenia możliwości uchwalenia budżetów Gminy w latach 2016-2030.

Kolejnym ważnym elementem konstrukcyjnym budżetu pozostaje relacja pomiędzy dochodami bieżącymi oraz wydatkami bieżącymi. Zgodnie z art. 242 ust.1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6. Gmina Daszyna planowała na dzień 30 czerwca 2015 roku wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w kwocie **(-) 376.967,16 zł**, a wykonała w kwocie **(-) 328.205,86 zł**. Jednocześnie należy przypomnieć, że rok 2014 rok Gmina Daszyna również zakończyła z ujemnym wynikiem operacyjnym w wysokości **(-) 287.258,80 zł**. Powyższe z uwagi na okoliczność, że ujemny wynik operacyjny w roku 2015 finansowany jest wolnymi środkami pozostaje wprawdzie w zgodzie z wyżej przywołanym art. 242 ust.1 ustawy o finansach publicznych, **jednakże wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji może prowadzić do braku płynności finansowej w roku 2015 oraz w latach następnych. Skład Orzekający podkreśla, że zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wielkość tej nadwyżki decyduje w praktyce o możliwościach finansowych Gminy, w tym w zakresie realizacji obligatoryjnych zadań własnych, spłaty zadłużenia, a także realizacji zamierzonych zadań inwestycyjnych, a w konsekwencji o możliwości uchwalenia budżetów w latach następnych zgodnie z obowiązującym prawem.**

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający podkreśla, że decyzje organu wykonawczego Gminy dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie planowanych do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Gminy, w szczególności kształtowaniem się nadwyżki operacyjnej i uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku.

Jednocześnie Skład Orzekający przypomina, że na organach Gminy spoczywa obowiązek bieżącego monitorowania wykonania budżetu 2015 roku, celem analizy wpływu tego wykonania na założenia przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej.

Skład Orzekający zauważa, że w swoich opiniach wskazywał obszary ryzyka związane z realizacją przyjętych założeń wieloletniej prognozy finansowej Gminy. Na marginesie niniejszej opinii Skład Orzekający wskazuje, że kryterium realistyczności wieloletniej prognozy finansowej jest kierowane w pierwszej kolejności do organów jednostki samorządu terytorialnego, zatem to organy Gminy (*stanowiący i wykonawczy*), w wyniku podjętych decyzji kształtują sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Daszyna dokumentów i dotyczy jedynie formalno - prawnych aspektów przebiegu wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w I półroczu 2015 roku.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.