

**Uchwała Nr I/72/2016**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 9 maja 2016 roku**  
**w sprawie opinii o sprawozdaniu Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z**  
**wykonania budżetu za 2015 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 Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z wykonania budżetu za 2015 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

**uchwała, co następuje:**

Opiniuje pozytywnie z istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu sprawozdanie Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego z wykonania budżetu za 2015 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 2013r., poz.885 ze zm.) Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy za 2015 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki za 2015 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki za 2015 rok, wraz z korektą z dnia 25 kwietnia 2016 roku,
2. Uchwałę Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim w sprawie uchwalenia budżetu na 2015 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 ze zm.) 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) wraz z korektami.

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Aleksandrów Łódzki za 2015 rok, informację o stanie mienia komunalnego.

W wyniku oceny wskazanych dokumentów Skład Orzekający stwierdził, że kwoty planu wykazane w sprawozdaniach statystycznych zgodne są z uchwałą budżetową po zmianach. Dane liczbowe zawarte w części opisowej sprawozdania wynikają - co do zasady - ze sprawozdań statystycznych.

Prognozowane dochody Gminy Aleksandrów Łódzki zostały wykonane w kwocie 97.947.907,48 zł - co stanowi 96,6 % planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 98.931.045,11 zł, czyli na poziomie 97,2 % ustalonego planu. Budżet zamknął się wyższym niż planowano deficytem w wysokości 983.137,63 zł (plan 405.590,66 zł).

Dochody bieżące wykonano w wysokości 84.491.774,19. zł, a wydatki bieżące w wysokości 77.692.809,93 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 zrealizowano na poziomie 13.456.133,29 zł , tj. 77,8% planu ,w tym dochody z tytułu dotacji ze środków z budżetu UE w wysokości 9.001.822,02 zł- co stanowi 71,7% planu . Wydatki majątkowe wykonane zostały w wysokości 21.238.235,18 zł, tj.97,2% planu, w tym wydatki poniesione na realizację projektów przy udziale środków z budżetu UE w wysokości 13.627.352,85 zł , tj. 97,3 % planu .

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. regulę 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 2015 roku na poziomie 0,0996 (9.96%), wykonany został na poziomie wyższym tj. 0,1092 (10,92%). Przy realizacji założonych w prognozie kwoty długu wielkości, w latach 2016-2024 Gmina wykazała , że obciążenie budżetu z tytułu spłaty długu kształtować się będzie poniżej wskaźnika maksymalnego ustalonego dla danego roku. Jednakże Skład Orzekający zauważa, że w latach 2018-2022 wskaźnik jednoroczny - *stanowiący podstawę ustalania dopuszczalnego (maksymalnego) wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu zgodnie z regulą art. 243 ustawy o finansach publicznych* - w sposób bardzo istotny wzrasta (*w porównaniu do wykonania tego wskaźnika w roku 2015*). Nadto przyjęty w prognozie montaż finansowy zakłada, że osiągnięta w latach 2017-2024 nadwyżka operacyjna planowana na wysokim poziomie ( *w porównaniu do wykonania 2015 roku* ) stanowić będzie podstawowe źródło finansowania zarówno wydatków inwestycyjnych, jak również spłaty zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych i planowanych do emisji papierów wartościowych. W związku z powyższym , w ocenie Składu Orzekającego, konieczne jest stałe monitorowanie założeń przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

W sprawozdaniu Rb - Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń* ) na koniec okresu sprawozdawczego wykazano kwotę długu w wysokości 27.120.000 zł. Oceniając prawidłowość danych wykazanych w sprawozdaniu Rb Z na koniec okresu sprawozdawczego, Skład Orzekający uwzględnił dokumenty znajdujące się w rejestrach Izby, w tym Uchwałę Nr 4/11/2015 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi oraz wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Izbę (*akta kontroli oraz wystąpienie pokontrolne pismo znak WK-602/34/2015* ). Jak wynika z ustaleń kontrolnych, z uwagi na charakter prawny umów zawartych przez Gminę w grudniu 2014 roku z firmą M.W. Trade Spółka Akcyjna z siedzibą we Wrocławiu - szczegółowo opisanych w protokole kontroli - należą one 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 (Dz.U. z 2011 roku, poz. 298, nr 1767). W ocenie Izby zobowiązania wynikające z zawartych umów powinny zostać ujęte w sprawozdaniu Rb-Z - kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów

dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, w poz. E2.2 kredyty i pożyczki długoterminowe. Natomiast, jak wynika z danych zawartych w sprawozdaniu Rb- Z oraz sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu za 2015 rok, wykazana kwota długu Gminy Aleksandrów Łódzki obejmuje zobowiązania z tytułu kredytów i wyemitowanych obligacji, natomiast nie wykazano w tym sprawozdaniu zobowiązań z tytułu przedmiotowych umów w wartościach na koniec okresu sprawozdawczego. Przy powyższym Skład wskazuje, że w przypadku wystąpienia analogicznych zapisów umowy lub umów zawartych w 2015 roku, dotyczących dzierżawy i odkupu nieruchomości przy ulicy Daszyńskiego w Aleksandrowie Łódzkim, zobowiązania z tego tytułu winny zostać również wykazane w kwocie długu na koniec 2015 roku. Powyższe stanowisko Izby znalazło potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2016 roku sygn. II GSK 2904/15, w którym Sąd oddalił skargę kasacyjną Gminy Aleksandrów Łódzki. Formułując sentencję niniejszej opinii Skład Orzekający uwzględnił fakt, że w pierwszym kwartale 2016 roku, Gmina Aleksandrów Łódzki zaplanowała wyemitowanie obligacji i odkup ww. nieruchomości.

W wyniku ustaleń kontroli doraźnej przeprowadzonej w Gminie przez Izbę w ubiegłym roku, stwierdzono odpłatne publikowanie oraz emitowanie reklam w dwutygodniku „40 i cztery” oraz podczas wykupionego przez Gminę pasma antenowego. W sprawozdaniu opisowym nie wyszczególniono dochodów z tytułu reklam. Mając na względzie ustalenia kontroli i fakt, że na koniec okresu sprawozdawczego w rozdz.75023 wykazano dochody, które nie były zaplanowane, aktualne pozostają w tym zakresie uwagi Składu sformułowane w Uchwale Nr I /154 /2015.

Wykazane na koniec roku dane w sprawozdaniu Rb NDS wykazują nieprawidłowości związane z finansowaniem planowanego deficytu budżetu. Jak wynika z wielkości zawartych w tym sprawozdaniu, budżet Gminy na koniec okresu sprawozdawczego zamknął się wyższym od planowanego deficytem, a jednym ze źródeł jego sfinansowania były środki wykazane w poz.D.17- przychody z innych źródeł, w kwocie 577.546,97 zł, które to przychody nie zostały zaplanowane w budżecie. Zatem z danych zawartych w tym sprawozdaniu można wnioskować, że na koniec 2015 roku dla sfinansowania wydatków w sposób nieuprawniony zaangażowane zostały środki np. części oświatowej subwencji ogólnej przekazane Gminie na rok 2016. Ujawnione nieprawidłowości oraz dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych przede wszystkim Rb NDS, Rb Z, mogą być ocenione jedynie na podstawie dokumentacji źródłowej znajdującej się w Gminie i zostaną zweryfikowane przez inspektorów Izby w trakcie planowanej w roku bieżącym kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Aleksandrów Łódzki.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że z budżetu Gminy w 2015 roku zrealizowano również wydatek majątkowy klasyfikowany w § 6667 w rozdz.75862 (*zwroty dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, dotyczące wydatków majątkowych*) na kwotę 9.474 zł. Skład Orzekający przypomina, że dokonanie zwrotu dotacji, które wykorzystane zostały niezgodnie z przeznaczeniem skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. z 2013r., poz. 168)*). W związku z tym, należy ustalić stan faktyczny, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Skład Orzekający wskazuje na obowiązki wynikające z art. 93 ww. ustawy.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Aleksandra Łódzkiego 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 2015.

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.