

Uchwała Nr V/34/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 31 maja 2016 roku
w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Daszyna
z wykonania budżetu za 2015 rok

Na podstawie art. 13 pkt 5 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.) po rozpoznaniu sprawozdania Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu za 2015 rok Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Paweł Dobrzyński | - członek |
| 3. Bogusław Wenus | - członek |

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje negatywnie sprawozdanie Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu za 2015 rok.

Uzasadnienie

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

- uchwałę Rady Gminy w Daszynie w sprawie uchwalenia budżetu na 2015 rok wraz ze zmianami budżetu i w budżecie podejmowanymi w trakcie jego wykonywania, przekazanymi do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.
- informację opisową z wykonania budżetu za 2015 rok.
- sprawozdania statystyczne sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 1773).
- informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

W wyniku analizy wskazanych dokumentów stwierdzono, że przedłożone sprawozdania statystyczne sporządzone zostały zgodnie z wymogami rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości i zgodne są z uchwałą budżetową po zmianach. W wykonaniu budżetu nie stwierdzono przekroczeń planowanych wydatków, jak również nie stwierdzono realizacji zadań nie objętych planem finansowym oraz powstania zobowiązań wymagalnych.

Sprawozdanie zawiera zestawienia tabelaryczne oraz opisy dotyczące w szczególności: planowanych i wykonanych dochodów z poszczególnych źródeł ich pochodzenia; zrealizowanych przychodów, wykonanych wydatków budżetowych, realizacji planowanych w budżecie zadań inwestycyjnych, przebiegu realizacji przedsięwzięć; zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych; udzielonych dotacji z budżetu gminy.

Wykonanie budżetu Gminy Daszyna przedstawia się następująco:

Plan dochodów	19.887.569,20	wykonanie	17.856.502,02	89,79%
(w złotych), w tym:				
Dochody bieżące	13.308.016,23	wykonanie	12.390.420,70	93,10%
Dochody majątkowe	6.579.552,97	wykonanie	5.466.081,32	83,08%
Plan wydatków	18.494.885,66	wykonanie	16.395.207,48	88,65%
(w złotych), w tym:				
Wydatki bieżące	13.991.983,39	wykonanie	12.549.909,64	89,69%
Wydatki majątkowe	4.502.902,27	wykonanie	3.845.297,84	85,40%
Plan deficytu/ nadwyżki budżetu	1.392.683,54	wykonanie	1.461.294,54	
(w złotych)				
Plan przychodów	2.397.251,04	wykonanie	2.397.251,04	
(w złotych), w tym:				
Wolne środki z lat ubiegłych	2.297.812,06	wykonanie	2.297.812,06	
Plan rozchodów	3.789.934,58	wykonanie	3.789.934,58	
(w złotych)				

Jak wynika z powyższego zestawienia na koniec roku budżetowego 2015 wydatki bieżące budżetu zostały wykonane na poziomie wyższym o 159.488,94 zł od dochodów bieżących. Powyższa różnica została pokryta wolnymi środkami, co pozostaje wprawdzie w zgodzie z art. 242 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, jednakże Skład Orzekający podkreśla, że wolne środki z roku 2014, przeznaczone na sfinansowanie potrzeb budżetu roku 2015, zostały wypracowane wyłącznie z uwagi na wykonanie w 2014 roku dochodów z tytułu transakcji dotyczącej sprzedaży nieruchomości komunalnej z jednoczesnym zobowiązaniem Gminy do wydzierżawienia, a następnie nabycia zbywanej nieruchomości (umowy z dnia 24 października 2014 roku).

Skład Orzekający podnosi, że Gmina Daszyna kolejny raz wykonała budżet z tzw. deficytem operacyjnym, gdyż w 2014 roku wynik na działalności bieżącej wyniósł (-) 287.258,80 zł. Natomiast relacja pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi ma istotne znaczenie dla określenia indywidualnego wskaźnika spłaty długu, określanego jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat poprzedzających rok, na który uchwalany jest budżet, relacji dochodów bieżących

powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem. Tym samym dla obliczenia dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia dla następnych lat budżetowych, brane pod uwagę są dane z wykonania budżetów w latach poprzednich. W efekcie o możliwości spłaty długu, zgodnie z regułą, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, decyduje osiągnięta nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi i uzyskane dochody ze sprzedaży majątku.

Jednocześnie Gmina Daszyna w zasadzie nie zrealizowała dochodów ze sprzedaży majątku, gdyż na plan w kwocie 605.820,00 zł, wykonała dochody w kwocie 19.045,19 zł, co stanowi 3,14% planu. W poprzednich latach budżetowych również wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku było niskie np. w roku 2013 wyniosło 20,56% planowanych na koniec 2013 roku dochodów z tego tytułu (4,67% w stosunku do pierwotnego planu). Wyjątek stanowi rok 2014 z uwagi na wskazaną wyżej transakcję dotyczącą sprzedaży nieruchomości komunalnej na mocy umowy z dnia 24 października 2014 roku, stanowiącą *de facto* sprzedaż zwrotną nieruchomości, w wyniku której Gmina uzyskała incydentalnie środki zwiększające maksymalny wskaźnik spłaty długu, ale stanowiąca jednocześnie istotne obciążenie dla jej wydatków budżetowych w kolejnych latach.

W efekcie w 2015 roku wskaźnik jednoroczny (wskaźnik dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu, ustalony dla danego roku budżetowego) **planowany na koniec trzeciego kwartału 2015 roku na poziomie 3,05% wykonany został na poziomie ujemnym, wynoszącym (-)0,79%.**

Z uwagi na poziom wykonania w 2015 roku dochodów majątkowych oraz relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących, dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia Gminy Daszyna w kolejnych latach budżetowych obniżył się znacząco w stosunku do wielkości wyliczonych w oparciu o wartości planowane w budżecie.

Skład Orzekający przy formułowaniu sentencji niniejszej uchwały uwzględnił również, że stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, kwota długu Gminy powinna obejmować zobowiązania wynikające z wyżej wskazanej transakcji dotyczącej sprzedaży nieruchomości, z jednoczesnym zobowiązaniem do jej wydzierżawienia, a następnie nabycia (umowy z dnia 24 października 2014 roku). Należy wskazać, że w wyroku z dnia 5 kwietnia 2016 roku, sygn. akt II GSK 3517/15, wydanym w wyniku rozpatrzenia skargi kasacyjnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, zgodnie z którym pominięcie zaliczenia wartości wynikających z przedmiotowych umów do długu było zgodne z prawem.

Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb- Z wynika, że wykazana na dzień 31 grudnia 2015 roku kwota długu Gminy Daszyna obejmuje jedynie zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek bez wyżej wskazanego zobowiązania.

Skład Orzekający ustalił, że na dzień 31 grudnia 2015 roku kwota długu Gminy Daszyna z tytułu zaciągniętych w latach poprzednich kredytów i pożyczek długoterminowych wynosi 11.724.142,23 zł, co stanowi 65,66% wykonanych dochodów roku 2015. Natomiast kwota zobowiązania z tytułu wyżej przywołanej transakcji z dnia 24 października 2014 roku wynosi 6.642.231,15 zł (należność główna 4.567.976,46 zł, pozostałe do uiszczenia należności z tytułu czynszu dzierżawnego 2.074.254,69 zł). Łączna kwota z tytułu wskazanych zobowiązań wynosi na dzień 31 grudnia 2015 roku 18.366.373,38 zł, co stanowi 102,85% wykonanych dochodów roku 2015.

Mając powyższe na względzie w ocenie Składu Orzekającego, w kontekście wykonania budżetu Gminy Daszyna na 2015 rok, najistotniejszy pozostaje fakt, że zarówno dochody ze sprzedaży majątku, jak również tzw. wynik operacyjny (zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej oraz wysokość tej nadwyżki), stanowią wielkości, które nie tylko służą do wyliczenia dopuszczalnego poziomu spłaty zadłużenia, ale również decydują w praktyce o możliwościach finansowych Gminy, w tym: w zakresie realizacji obligatoryjnych zadań własnych, spłaty zadłużenia oraz realizacji zamierzonych zadań inwestycyjnych, a w konsekwencji decydują o płynności finansowej jednostki. Brak nadwyżki operacyjnej, jak również brak dochodów ze sprzedaży majątku oznacza, że jednostka nie wypracowała w 2015 roku dochodów, którymi w następnych latach mogłaby spłacać zadłużenie. W przypadku Gminy Daszyna wykonanie w dwóch ostatnich latach budżetowych ujemnego wyniku na działalności bieżącej wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji może prowadzić do braku płynności finansowej w latach następnych. Wykonanie budżetu Gminy Daszyna w 2015 roku w zakresie wskazanych parametrów, jak również poziom zadłużenia Gminy, w zestawieniu z zamierzeniami inwestycyjnymi, legły u podstaw wydania przez Skład Orzekający opinii, jak w sentencji niniejszej uchwały.

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

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