

Uchwała Nr V/36/2016
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 9 czerwca 2016 roku
w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Grabów
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 2016 r., poz. 561) po rozpoznaniu sprawozdania Wójta Gminy Grabów z wykonania budżetu za 2015 rok Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi :

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Roman Drozdowski | - przewodniczący |
| 2. Paweł Dobrzyński | - członek |
| 3. Krzysztof Kozik | - członek |

uchwala, co następuje:

§1

Opiniuje pozytywnie sprawozdanie Wójta Gminy Grabów z wykonania budżetu za 2015 rok, z istotnymi zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone przez Wójta Gminy Grabów sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2015 rok, biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- uchwałę Rady Gminy Grabów 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 oraz wyjaśnieniami przekazanymi do Izby *mailem* w dniu 8 czerwca 2016 roku.
- 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 w sprawozdaniu Rb-28S wykazano plan wydatków w dziale 900 rozdział 90017 § 2650 w kwocie 40.000,00 zł, która stanowiła planowaną dotację dla zakładu budżetowego. Natomiast w sprawozdaniu Rb-30S sporządzonym przez zakład budżetowy wykazano w planie przychodów wykazano dotację w kwocie 42.000,00 zł (dział 900 rozdział 90017 § 2650). Powyższa rozbieżność wynikała z faktu zaistnienia wzajemnej sprzeczności w treści uchwały budżetowej, w której plan wydatków w dziale 900 rozdział 90017 § 2650 wynosił 40.000,00 zł, podczas gdy w załączniku do uchwały zawierającym plan przychodów i kosztów zakładu budżetowego została ujęta dotacja dla zakładu w wysokości 42.000,00 zł. Z uwagi na powyższe Kolegium Regionalnej Izby w Łodzi na podstawie uchwały nr 3/12/2016 z dnia 25 stycznia 2016 roku stwierdziło, że uchwała nr XIX/98/2015 Rady Gminy Grabów z dnia 21 grudnia 2015 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Grabów na rok 2015 została podjęta z naruszeniem prawa. Z uwagi na okoliczność, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a jego moc wiążąca kończy się z upływem roku kalendarzowego, Kolegium nie stwierdziło nieważności wskazanej uchwały, lecz ograniczyło się do wskazania, że została ona podjęta z naruszeniem prawa.

Przedłożone sprawozdanie opisowe w wielu pozycjach zawiera rozbieżności w zakresie przytoczonych kwot w stosunku do kwot wynikających ze sprawozdań statystycznych. Wskazane rozbieżności specyfikuje wyjaśnienie Wójta Gminy Grabów, przekazane do Izby *mailem* w dniu 8 czerwca 2016 roku, w którym zostały przytoczone kwoty wykazane w sprawozdaniu opisowym w sposób nieprawidłowy, z jednoczesnym przywołaniem kwot znajdujących odzwierciedlenie w sprawozdaniach statystycznych. W przywołanym wyjaśnieniu wskazano, że rozbieżności stanowiły wynik błędów pisarskich. Należy również wskazać, że część z tych rozbieżności wynikała z faktu, że po złożeniu sprawozdania opisowego jednostka sporządziła korekty sprawozdań statycznych, w tym: Rb-27S oraz Rb-NDS.

W wykonaniu budżetu nie stwierdzono realizacji zadań nie objętych planem finansowym oraz powstania zobowiązań wymagalnych. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w toku wykonywania budżetu 2015 roku Wójt Gminy Grabów dokonał zmian w budżecie, w tym na podstawie zarządzeń nr 93/2015 oraz nr 94/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku, które w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, wyrażonej odpowiednio w uchwałach: nr 4/20/2016 oraz nr 4/21/2016 z dnia 4 lutego 2016, podjęte zostały z naruszeniem prawa. Z uwagi na okoliczność, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a jego moc wiążąca kończy się z upływem roku kalendarzowego, Kolegium nie stwierdziło nieważności wskazanych zarządzeń, lecz ograniczyło się do wskazania, że zostały one podjęte z naruszeniem prawa.

Wykonanie budżetu Gminy Grabów przedstawia się następująco:

Plan dochodów	17.430.888,94	wykonanie	17.118.057,16	98,20%
(w złotych), w tym:				
Dochody bieżące	16.636.888,94	wykonanie	16.633.749,33	99,98%
Dochody majątkowe,	794.000,00	wykonanie	484.307,83	61,00%
w tym: ze sprzedaży	700.000,00	wykonanie	271.967,83 zł	38,85%
majątku				
Plan wydatków	19.460.470,94	wykonanie	18.285.511,59	93,96%
(w złotych), w tym:				
Wydatki bieżące	16.948.166,74	wykonanie	16.144.807,48	95,26%
Wydatki majątkowe	2.512.304,20	wykonanie	2.140.704,11	85,21%
Plan deficytu/ nadwyżki budżetu (w złotych)	(-)2.029.582,00	wykonanie	(-)1.167.454,43	
Plan przychodów	2.328.168,92	wykonanie	2.376.088,34	
(w złotych), w tym:				
Wolne środki z lat ubiegłych	490.168,92	wykonanie	538.088,34	
Plan rozchodów	298.586,92	wykonanie	298.586,92	
(w złotych)				

Należy wskazać, że dochody ze sprzedaży majątku Gmina Grabów zrealizowała w kwocie 271.967,83 zł na plan w wysokości 700.000,00 zł, tj. w 38,85%. Powyższe wskazuje na konieczność monitorowania w kolejnych latach budżetowych możliwości uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku na założonym poziomie, gdyż z uwagi na przywołany art. 243 ustawy o finansach publicznych relacja pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi oraz uzyskane dochody ze sprzedaży majątku mają istotne znaczenie dla określenia indywidualnego dopuszczalnego 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. Z przedłożonych sprawozdań wynika, że pomimo niskiego wykonania dochodów planowanych z tytułu sprzedaży majątku, wskaźnik jednoroczny Gminy Grabów planowany na koniec trzeciego kwartału 2015 roku na poziomie 3,37%, wykonany został na poziomie wyższym, tj. 3,60%, na co, m.in., wpływ miało wykonanie dodatniego wyniku na działalności bieżącej, przy planowanym deficycie operacyjnym.

Na koniec roku budżetowego 2015 zachowana została zasada, o której mowa w art. 242 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, bowiem dochody bieżące wykonano w wysokości wyższej niż wydatki bieżące. Z wyżej zaprezentowanych danych, wynikających ze sprawozdań budżetowych, wynika że wykonanie dochodów bieżących wyniosło 16.633.749,33 zł, przy wykonaniu wydatków bieżących na poziomie 16.144.807,48 zł.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający wskazuje, że Gmina Grabów zaplanowała, jako dochody bieżące sklasyfikowane w dziale 010 rozdział 01095 § 0960, dochody w kwocie 143.600,00 zł. Wskazane dochody stanowiły środki, które stosownie do umowy z dnia 16 września 2015 roku, Agencja Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w Warszawie Filia w Łodzi przyznała na rzecz Gminy Grabów w postaci bezzwrotnej pomocy finansowej, do wysokości 143.600,00 zł, z przeznaczeniem na wykonanie zadania pn. budowa oczyszczalni ścieków na działce nr 9/36 w miejscowości Srebrna. Tym samym, bez względu na sposób ich sklasyfikowania w planie dochodów, stanowiły one dochody majątkowe, a nie bieżące. Natomiast w konsekwencji nieprawidłowego planowania przedmiotowe dochody również w wykonaniu zostały wykazane, jako dochody bieżące. Z danych zaprezentowanych w sprawozdaniu wynika, że wykonanie dochodów w dziale 010 rozdział 01095 § 0960 wyniosło 144.079,15 zł (kwota 143.579,15 zł dotycząca budowy oczyszczalni ścieków oraz 500,00 zł dotycząca budowy kanalizacji). Powyższe oznacza, że wysokość faktycznie wykonanych dochodów bieżących wyniosła 16.489.670,18 zł (16.633.749,33 zł - 144.079,15 zł), tym samym nadwyżka operacyjna (różnica pomiędzy dochodami oraz wydatkami bieżącymi) wyniosła 344.862,70 zł (16.489.670,18 zł - 16.144.807,48 zł).

Skład Orzekający podnosi, że zaklasyfikowanie w budżecie wyżej opisanych dochodów, a w konsekwencji wykazanie ich, jako wykonanych dochodów bieżących, zamiast majątkowych, prowadzi do zniekształcenia informacji dotyczących sytuacji finansowej Gminy w zakresie wypełnienia reguły z art. 242 ustawy o finansach publicznych, jak również w zakresie wyliczenia wskaźników, o których mowa w art. 243 ustawy. Dlatego też wymaga dokonania odpowiednich zmian w ewidencji księgowej oraz w sprawozdawczości budżetowej. Natomiast niezależnie od nieprawidłowego wykazania przedmiotowych dochodów, jako dochodów bieżących, faktyczne wykonanie budżetu roku 2015 w zakresie wyniku na działalności bieżącej oraz wskaźnika jednorocznego było lepsze w stosunku do założeń planistycznych, gdyż z planowanego ujemnego wyniku operacyjnego w kwocie 138.270,23 zł wykonano wynik dodatni w kwocie 345.354,80 zł, co oznacza wykonanie na plus 483.625,03 zł, a wskaźnik jednoroczny z planowanego na koniec III kwartału 2015 na poziomie 3,37% (na koniec roku 2015 - 3,30%), wykonano 3,60%.

Z przedłożonych sprawozdań wynika, że na dzień 31 grudnia 2015 roku, z tytułu rocznego rozliczenia wykonanych dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów, Gmina Grabów posiada środki w wysokości 910.046,99 zł (do wykorzystania w przyszłych latach budżetowych).

Skład Orzekający ustalił nadto, że na dzień 31 grudnia 2015 roku kwota długu Gminy Grabów z tytułu zaciągniętych w latach poprzednich kredytów i pożyczek długoterminowych wynosi 4.181.543,83 zł, co stanowi 24,43% wykonanych dochodów roku 2015.

Na marginesie powyższych rozważań Skład Orzekający, bazując na materiałach zgromadzonych w trakcie kontroli prowadzonej w Gminie Grabów przez inspektorów kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, a jednocześnie podkreślając że na dzień wydania niniejszej opinii nie został podpisany protokół kontroli, zauważył że Rada Gminy Grabów w dniu 29 października 2015 roku podjęła uchwałę na mocy, której utworzyła komunalną jednoosobową spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością pn. Gminny Zakład Komunalny w Grabowie sp. z o.o. W dniu 4 listopada 2015 roku został podpisany akt notarialny będący aktem założycielskim spółki. W dniu 21 grudnia 2015 roku Rada Gminy Grabów uchyliła uchwałę dotyczącą utworzenia spółki, a w dniu 20 stycznia 2016 roku podjęła w sprawie jej rozwiązania. W wyniku czynności nadzorczych podjętych przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 14 marca 2016 roku Rada Gminy Grabów podjęła uchwałę na podstawie, której uchyliła uchwałę w sprawie rozwiązania spółki oraz wyraziła pozytywną opinię dotyczącą rozwiązania spółki. Jednocześnie w dniu 16 listopada 2015 roku Gminny Zakład Komunalny w Grabowie sp. z o.o. w organizacji podpisał umowę, na mocy której dokonał zakupu pojazdów i przyczep o łącznej wartości 1.269.421,50 zł (brutto), przy czym realizacja umowy miała nastąpić w terminie do dnia 4 stycznia 2016 roku. Skład Orzekający wskazuje organom Gminy, że zaistniały stan faktyczny nie miał wpływu na budżet roku 2015, natomiast z uwagi na istniejące roszczenie wykonawcy (sprzedającego) z tytułu realizacji umowy może rzutować na możliwość uchwalenia przyszłych budżetów Gminy Grabów zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Skład Orzekający wskazuje również na konieczność ścisłej współpracy pomiędzy organami Gminy Grabów w zakresie wypracowywania wspólnego stanowiska odnośnie zmian w budżecie. Jego brak może w konsekwencji prowadzić do ewentualnego zagrożenia realizacji zadań publicznych.

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