

**Uchwała nr V/223/17**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 21 listopada 2017 roku**

**w sprawie opinii dotyczącej informacji z przebiegu wykonania budżetu**  
**Gminy Daszyna w I półroczu 2017 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 2016 r., poz. 561) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| 1. Roman Drozdowski | przewodniczący |
| 2. Krzysztof Kozik  | członek        |
| 3. Tomasz Karwicki  | członek        |

**uchwała co następuje:**

Opiniuje się negatywnie informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Daszyna za I półrocze 2017 roku.

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożoną przez Wójta Gminy Daszyna informację o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 roku biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- przedłożoną przez Wójta Gminy informację opisową z przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2017 roku wraz z wyjaśnieniami z dnia 6 listopada 2017 roku oraz 7 listopada 2017 roku,
- uchwałę Rady Gminy w Daszynie w sprawie uchwalenia budżetu na 2017 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2016, poz. 1015 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.

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

1. Wymagane informacje: o przebiegu wykonania budżetu Gminy oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu **17 października** 2017 roku, tj. z naruszeniem art. 266 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym przedmiotowe dokumenty zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedstawić organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do **31 sierpnia** 2017 roku.
2. Przedłożone sprawozdania statystyczne i sprawozdanie opisowe nie budzą zastrzeżeń z formalnego punktu widzenia.
3. Wielkości planu dochodów i wydatków budżetowych oraz przychodów i rozchodów Gminy zawarte w informacji opisowej wraz z wyjaśnieniami oraz w sprawozdaniach statystycznych są zgodne z kwotami, które zostały uchwalone w budżecie.
4. Zakres i forma informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze odpowiada, co do zasady, ustalonej przez organ stanowiący szczegółowości.
5. W wykonaniu budżetu za I półrocze 2017 roku nie stwierdzono przekroczenia planowanych wydatków oraz powstania zobowiązań wymagalnych. Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że w przedłożonych sprawozdaniach Gmina wykazała wydatki poniesione tytułem zwrotów dotacji otrzymanych na zadania inwestycyjne wraz z odsetkami za zwłokę, sklasyfikowane w rozdziale 40004 § 6660 oraz 4560, odpowiednio w kwotach: 107.681,24 zł i 44.944,00 zł, a także sklasyfikowane w rozdziale 75023 § 6660 oraz 4560, odpowiednio w kwotach: 201.597,47 zł i 80.803.65 zł. W związku z powyższym należy ustalić, czy nie zaistniały przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych, a w przypadku ich stwierdzenia zrealizować obowiązek, o którym mowa w art. 93 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zakwestionowało, jako naruszenie art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, planowane w budżecie Gminy Daszyna wydatki tytułem budowy gazociągu do konkretnego podmiotu zlokalizowanego na terenie innej gminy. W efekcie Gmina Daszyna zmniejszyła plan wydatków w rozdziale 40004 § 6050, z przeznaczeniem na zadanie pn. Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego, z kwoty 3.302.000,00 zł do kwoty 350.000,00 zł. Natomiast z informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy wynika, że wydatki poniesione na wskazane zadanie dotyczyły, m.in., kosztów opracowania warunków technicznych projektu gazociągu do wyżej wskazanego podmiotu.

6. Na dzień 30 czerwca 2017 roku plan dochodów ogółem budżetu na kwotę 43.362.657,63 zł został wykonany w wysokości 9.855.388,46 zł, co stanowi 22,73%, z tego dochody bieżące na plan 18.502.314,76 zł wykonano w kwocie 9.048.439,89 zł, tj. 48,90% planu, natomiast plan dochodów majątkowych w wysokości 24.860.342,87 zł wykonano na kwotę 806.948,57 zł, tj. 3,25%. W I półroczu 2017 roku Gmina nie osiągnęła żadnych dochodów z tytułu sprzedaży majątku, pomimo ich zaplanowania w wysokości 2.589.000,00 zł.
7. Na dzień 30 czerwca 2017 roku plan wydatków ogółem 48.042.691,54 zł został wykonany w wysokości 10.146.215,87 zł, co stanowi 21,12%, z tego wydatki bieżące na plan 18.068.221,67 zł wykonano w kwocie 8.675.163,39 zł, tj. 48,01% planu, natomiast plan wydatków majątkowych w wysokości 29.974.469,87 zł wykonano w kwocie 1.471.052,48 zł, tj. 4,91%.
8. Skład Orzekający podnosi, że w sprawozdaniu Rb-Z (korekta nr 2) Gmina Daszyna wykazała na dzień 30 czerwca 2017 rok zadłużenie w kwocie 18.427.008,97 zł, w tym tytułem zadłużenia w pozostałych krajowych instytucjach finansowych w kwocie 4.685.221,18 zł, dotyczącej zobowiązania wynikającego z dokonanej w 2014 roku transakcji sprzedaży nieruchomości komunalnej z jednoczesnym zobowiązaniem Gminy do wydzierżawienia, a następnie nabycia zbywanej nieruchomości (umowy z dnia 24 października 2014 roku). Z przywołanej transakcji wynikało dla Gminy Daszyna zobowiązanie do nabycia nieruchomości w terminie do dnia 29 października 2021 roku oraz do uiszczania w tym okresie czynszu dzierżawnego. Z tego tytułu na dzień 30 czerwca 2017 roku Gmina posiadała zobowiązanie w kwocie 4.567.976,46 zł tytułem należności głównej oraz w kwocie 1.546.653,45 zł tytułem czynszu dzierżawnego, co łącznie stanowiło 6.114.629,91 zł. Natomiast wykazana w sprawozdaniu Rb-Z kwota 4.685.221,18 zł obejmowała należność główną w kwocie 4.567.976,46 zł oraz czynsz dzierżawny w kwocie 117.244,72 zł. Z powyższego wynikało, że w przedmiotowym sprawozdaniu wykazano wysokość zobowiązania z tytułu czynszu dzierżawnego za 4 miesiące 2017 roku (od czerwca do października). Gmina Daszyna zaplanowała wcześniejsze nabycie nieruchomości, co powodowałoby, że uiściłaby tylko należność główną oraz czynsz za faktyczny okres dzierżawy. Należy jednak zauważyć, że na dzień 30 czerwca 2017 roku wskazana transakcja nie została przeprowadzona, co oznacza, że na zadłużenie Gminy składał się czynsz dzierżawny za cały okres, na który pierwotnie zostało zaciągnięte zobowiązanie. Tym samym w sprawozdaniu Rb-Z została wykazana kwota zadłużenia w zaniżonej wysokości.
9. Z informacją o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2017 roku przedłożono również informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za ten okres, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, która odpowiadała, co do zasady, szczegółowości wynikającej z podjętej uchwały organu stanowiącego.

W dniu 30 czerwca 2017 roku obowiązywała Uchwała Nr XLIV/229/2017 Rady Gminy w Daszynie z dnia 14 czerwca 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Daszyna na lata 2017-2030. Wskazana uchwała została jednak wyeliminowana z obrotu prawnego na podstawie uchwały Nr 23/111/2017 z dnia 19 lipca 2017 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Powyższe oznacza, że w momencie składania informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej wg stanu na dzień 30 czerwca 2017 roku, Gmina Daszyna de facto nie posiadała na ten dzień aktualnej wieloletniej prognozy finansowej.

10. Odnosząc się do wykonania budżetu Gminy Daszyna na dzień 30 czerwca 2017 roku Skład Orzekający zauważa, że 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 na dzień 30 czerwca 2017 roku wykonała dodatni wynik na działalności bieżącej (wynik operacyjny) w wysokości 373.276,50 zł, jednak na poziomie niższym od planu, który wynosił 434.093,09 zł. Jednocześnie należy przypomnieć, że lata 2014-2015 Gmina Daszyna zakończyła z deficytem operacyjnym. W roku 2014 wynik operacyjny wyniósł (-) 287.258,80, przy wykonaniu na koniec I półrocza w kwocie 260.773,34zł, w 2015 roku przedmiotowe wartości przedstawiały się odpowiednio: (-) 328.205,86 zł oraz (-) 159.488,94 zł. W 2016 roku Gmina wypracowała nieznaczną nadwyżkę operacyjną w kwocie 235.877,73 zł<sup>1</sup>. Podobnie nieznaczną jest wielkość nadwyżki wypracowanej na dzień 30 czerwca 2017 roku. Natomiast 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.

W I półroczu 2017 roku Gmina Daszyna wykonała dochody oraz wydatki majątkowe na bardzo niskim poziomie, wynoszącym odpowiednio: 3,25% planu oraz 4,91% planu. Należy podnieść, że Gmina Daszyna nie osiągnęła żadnych dochodów ze sprzedaży majątku, podczas gdy w budżecie zaplanowano z tego tytułu dochody w kwocie 2.589.000,00 zł. Natomiast dochody ze sprzedaży majątku kształtują wysokość maksymalnego

---

<sup>1</sup> Celem porównania wskazać należy, że gminy o zbliżonej wielkości budżetów do budżetu Gminy Daszyna, położone w pobliżu Gminy Daszyna, wypracowały w 2016 roku nadwyżki operacyjne odpowiednio w kwotach: 1.048.787,84 zł - Gmina Góra św. Małgorzaty, 1.183.043,30 zł - Gmina Świnice Warckie oraz 806.880,47 zł - Gmina Witonia.

wskaźnika spłaty długu, a ponadto stanowią istotne źródło finansowania inwestycji realizowanych przez Gminę. Wykonanie przedmiotowych dochodów w poprzednich latach budżetowych cechuje niski poziom realizacji, w tym: w roku 2015 w kwocie 19.045,19 zł (3,14%) planu, w roku 2016 w kwocie (12,57% planu). W przypadku braku wykonania w 2017 roku tak istotnej dla budżetu Gminy Daszyna kwoty dochodów powstanie problem z realizacją płatności zobowiązań. Na istniejące problemy związane z realizacją płatności wskazuje okoliczność, że Gmina Daszyna celem finansowania płatności korzysta z kredytu krótkoterminowego, którego wysokość na dzień 30 czerwca 2017 roku wynosiła 360.656,01 zł. Na dzień 30 czerwca 2017 roku różnica pomiędzy wykonanymi dochodami, a wydatkami wyniosła (-) 290.827,41 zł. Stan należności Gminy wynosił 13.408.939,87 zł, a stan zaangażowania wydatków 22.144.075,64 zł.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający po raz kolejny wskazuje na niebezpieczny trend w sytuacji finansowej Gminy Daszyna dotyczący problemów z wypracowaniem nadwyżki operacyjnej oraz uzyskaniem planowanych dochodów ze sprzedaży majątku, który przy utrzymaniu zaistniałej tendencji oraz przy bardzo szerokim, w stosunku do faktycznych możliwości Gminy, zakresie realizowanych oraz przewidywanych do realizacji przedsięwzięć majątkowych, a także istniejącej skali zadłużenia, może doprowadzić do braku płynności finansowej Gminy.

Skład Orzekający w swoich opiniach wielokrotnie wskazywał obszary ryzyka związane z realizacją przyjętych założeń prognostycznych Gminy Daszyna, co szczególnie zostało uwypuklone w Raplocie o stanie gospodarki finansowej Gminy Daszyna, przyjętym przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na podstawie uchwały nr 25/136/2016 z dnia 26 sierpnia 2016 roku.

Skład Orzekający ponownie podkreśla, że decyzje organu wykonawczego Gminy dotyczące zaciągania zobowiązań, w tym w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych, powinny zostać ściśle powiązane z bieżącą oceną sytuacji finansowej Gminy, w szczególności przy uwzględnieniu wypracowanej nadwyżki operacyjnej oraz uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, co zobowiązuje organy Gminy do bieżącego monitorowania wykonania budżetu.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił negatywnie zaopiniować wykonanie budżetu Gminy Daszyna na koniec I półrocza 2017 roku. Skład Orzekający wskazuje na olbrzymie ryzyko braku możliwości zrealizowania przez Gminę przyjętych założeń finansowych, w szczególności w zakresie realizacji planowanych dochodów, w tym dochodów ze sprzedaży majątku oraz problemów z wykonywaniem nadwyżki operacyjnej. W ocenie Składu jest to szczególnie niepokojące w kontekście zamierzeń inwestycyjnych Gminy. Zdaniem Składu w pierwszej kolejności organy Gminy powinny zabezpieczyć możliwość spłaty już

istniejącego długu Gminy<sup>2</sup>, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym zgodnie z regułą wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W przypadku stwierdzenia, że wykonanie na koniec roku istotnych wielkości budżetu, tj. dochodów ze sprzedaży majątku, wyniku operacyjnego, będzie znacznie odbiegało od przyjętego planu Skład Orzekający zaleca niezaciąganie nowych zobowiązań majątkowych.

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 2017 roku.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

---

<sup>2</sup> Na dzień 30 czerwca 2017 roku kwota zadłużenia Gminy Daszyna, przy uwzględnieniu uwag zawartych w pkt 8 niniejszej uchwały, wynosiła 19.856.417,70 zł przewyższając dochody bieżące planowane na koniec roku w kwocie 18.502.314,76 zł.