

Uchwała Nr V/140/2018
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 11 czerwca 2018 roku
w sprawie opinii o sprawozdaniu Wójta Gminy Daszyna
z wykonania budżetu za 2017 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 Daszyna z wykonania budżetu za 2017 rok Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

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

uchwała, co następuje:

§1

Opiniuje negatywnie sprawozdanie Wójta Gminy Daszyna z wykonania budżetu za 2017 rok.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok, biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

- uchwałę Rady Gminy w Daszynie w sprawie uchwalenia budżetu na 2017 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 2017 rok wraz z wyjaśnieniem,
- sprawozdania statystyczne,
- informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający przy rozpatrywaniu sprawozdań uwzględnił również wyniki doraźnej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, przeprowadzonej w Gminie Daszyna w dniach 25-27 kwietnia 2018 roku oraz rozstrzygnięcie Kolegium Izby z dnia 23 maja 2018 roku dotyczące Uchwały Nr LVII/311/2018 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2018 rok.

Przedłożone przez Wójta Gminy Daszyna sprawozdania roczne z wykonania budżetu Gminy za 2017 rok, zarówno statystyczne jak i opisowe, co do zasady, są zgodne pod względem formalnym i rachunkowym. W wykonaniu budżetu nie stwierdzono przekroczeń planowanych wydatków 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 wg przedłożonych sprawozdań przedstawia się następująco:

Plan dochodów	40.708.504,89	wykonanie	22.747.721,81	55,88%
(w złotych), w tym:				
Dochody bieżące	17.935.635,04	wykonanie	18.002.473,76	100,37%
Dochody majątkowe	22.772.869,85	wykonanie	4.745.248,05	20,84%
Plan wydatków	45.845.202,80	wykonanie	27.122.724,08	59,16%
(w złotych), w tym:				
Wydatki bieżące	17.878.948,17	wykonanie	16.373.400,12	91,58%
Wydatki majątkowe	27.966.254,63	wykonanie	10.749.323,96	38,44%
Plan deficytu/ nadwyżki budżetu	(-5.136.697,91)	wykonanie	(-4.375.002,27)	
(w złotych)				
Plan przychodów	5.366.705,18	wykonanie	4.910.041,18	
(w złotych), w tym:				
Kredyty i pożyczki	499.014,00	wykonanie	42.350,00	
Papiery wartościowe	4.800.000,00	wykonanie	4.800.000,00	
Wolne środki z lat ubiegłych	67.691,18	wykonanie	67.691,18	
Plan rozchodów	230.007,27	wykonanie	230.007,27	
(w złotych)				

Skład Orzekający zauważył jednak, że Gmina Daszyna wykazała za 2017 rok wykonanie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych, sklasyfikowanych w rozdziale 75616 § 0310, w wysokości 1.143.881,12 zł, przy dochodach planowanych z tego tytułu w wysokości 346.000,00 zł oraz należnościach w wysokości 635.683,32 zł. Wykonanie przedmiotowych dochodów stanowiło 330,60% planu ustalonego na podstawie przypisów zobowiązań za 2017 rok. W efekcie na dzień 31 grudnia 2017 roku została wykazana nadpłata w kwocie 800.460,51 zł, tj. wynoszącej ponad dwukrotność rocznego planu dochodów.

W oparciu o wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w Gminie Daszyna, Skład Orzekający stwierdził, że nadpłaty zostały odnotowane na kontach czterdziestu dwóch podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych, przy czym nadpłata w kwocie 799.504,00 zł dotyczyła jednego podatnika. Wskazany podatnik dokonał wpłaty podatku w wysokości, która nie wynikała z rzeczywistego zobowiązania podatkowego, a którego źródłem była umowa dzierżawy

nieruchomości z dnia 15 listopada 2017 roku, zawarta na czas określony od dnia 15 listopada 2017 roku do dnia 14 lutego 2018 roku. Podpisanie umowy dzierżawy poprzedziło pismo datowane na dzień 14 listopada 2017 roku, w którym przyszli dzierżawcy zwrócili się do Wójta Gminy Daszyna o zawarcie umowy dzierżawy zabudowanych działek gminnych z przeznaczeniem na wykorzystanie w ramach prowadzonej działalności. Na podstawie decyzji z dnia 15 grudnia 2017 roku, której odbiór potwierdzał nieczytelny podpis jednego z dwóch zobowiązanych, bez określenia daty odbioru, ustalono wymiar podatku od nieruchomości na kwotę 496,00 zł. Natomiast dzierżawcy dokonali wpłaty na rzecz Gminy Daszyna, tytułem „zaliczki na podatek od nieruchomości”, w kwocie 800.000,00 zł, która wpłynęła na rachunek bankowy w dniu 29 grudnia 2017 roku. Na podstawie pisma datowanego na dzień 29 grudnia 2017 roku, na którym odnotowano wpływ do Urzędu Gminy w Daszynie w dniu 3 stycznia 2018 roku, podatnicy zwrócili się z prośbą o zaliczenie nadpłaty dokonanej na konto Gminy Daszyna w kwocie 800.000,00 zł w całości na poczet przyszłych zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości. Natomiast kwota przyszłych zobowiązań z tego tytułu, w uwagi na czas trwania umowy dzierżawy oznaczony do dnia 14 lutego 2018 roku, wynosiła 992,00 zł, a zakładając jej hipotetyczne wydłużenie na czas nieokreślony, przy rocznym zobowiązaniu podatkowym w wysokości 5.952,00 zł (496,00 zł x 12 miesięcy), kwota 800.000,00 zł pokrywałaby należności podatkowe za okres ponad 134 lat.

Ponieważ dokonana wpłata wpłynęła na rachunek bankowy Gminy Daszyna prowadzony dla projektu inwestycyjnego, stosownie do pisma datowanego na dzień 29 grudnia 2017 roku, dzierżawcy wnioskowali o jej przekazanie na rachunek „ogólny” Gminy. W tym samym dniu, tj. 29 grudnia 2017 roku, Gmina Daszyna złożyła dyspozycję przekazania kwoty 800.000,00 zł na rachunek podstawowy, przy czym z uwagi na zablokowanie przepływów w godzinach popołudniowych 29 grudnia 2017 roku, przekazanie nastąpiło w dniu 2 stycznia 2018 roku. W efekcie dokonanych ustaleń bank prowadzący obsługę rachunków bankowych, potwierdzeniami sald sporządzonymi wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku, potwierdził zerowy stan rachunku bankowego prowadzonego dla projektu oraz potwierdził stan środków na rachunku bankowym Gminy uwzględniający dokonanie wpłaty na ten rachunek kwoty 800.000,00 zł.

W dniu 19 stycznia 2018 roku dzierżawcy zwrócili się z prośbą o przedłużenie umowy dzierżawy w celu wykorzystania nieruchomości w ramach prowadzonej działalności. W dniu 15 lutego 2018 roku Gmina Daszyna wydzierżawiła nieruchomość na rzecz dotychczasowych dzierżawców na okres od 15 lutego 2018 roku do 31 marca 2018 roku. Na podstawie decyzji z dnia 9 lutego 2018 roku ustalono wymiar podatku od nieruchomości na 2018 rok na kwotę 992,00 zł, a na podstawie decyzji z dnia 10 kwietnia 2018 roku dokonano zmiany wymiaru podatku od nieruchomości ustalając go na kwotę 1.488,00 zł.

Postanowieniem z dnia 9 marca 2018 roku Wójt Gminy Daszyna wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia wysokości nadpłaty w podatku od nieruchomości od osób fizycznych, a w dniu 12 marca 2018 roku postanowił o zaliczeniu, z wpłaty dokonanej w dniu 29 grudnia 2017 roku w kwocie 800.000,00

zł, kwoty 992,00 zł na poczet bieżących zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości za 2018 rok, stwierdzając że na koncie podatnika figuruje nadpłata w wysokości 798.512,00 zł. W dniu 22 marca 2018 roku do Urzędu Gminy Daszyna wpłynął wniosek podatnika o zwrot, w terminie 7 dni, nadpłaty błędnie opłaconego w dniu 29 grudnia 2017 roku podatku od nieruchomości. Następnie, na podstawie decyzji z dnia 26 marca 2018 roku, Wójt Gminy Daszyna określił nadpłatę w podatku od nieruchomości od osób fizycznych na kwotę 798.512,00 zł, w uzasadnieniu decyzji wskazując na konieczność zwrotu nadpłaconego podatku od nieruchomości od osób fizycznych ze względu na wygaśnięcie obowiązku podatkowego. Organ podatkowy określił termin zwrotu na 30 dni od dnia wydania decyzji określającej wysokość nadpłaty. Odbiór decyzji dokonany został w dniu 3 kwietnia 2018 roku. Przekazanie środków z tytułu zwrotu nadpłaty nastąpiło w dniach: 29 marca 2018 roku w kwocie 100.000,00 zł, 11 kwietnia 2018 roku w kwocie 100.000,00 zł, 13 kwietnia 2018 roku w kwocie 200.000,00 zł oraz 25 kwietnia 2018 roku w kwocie 398.512,00 zł.

W ocenie Składu Orzekającego, który podziela w całości rozstrzygnięcie Kolegium Izby z dnia 23 maja 2018 roku dotyczące Uchwały Nr LVII/311/2018 Rady Gminy w Daszynie, z opisanego stanu faktycznego wynika, że podatnik oraz Gmina mieli świadomość, że wpłata z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości wielokrotnie wyższej od zobowiązania podatkowego ustalonego na podstawie decyzji z dnia 15 grudnia 2017 roku (wydanej po złożeniu przez podatnika informacji na podatek od nieruchomości) oraz od przyszłych zobowiązań podatkowych, związanych z umową dzierżawy zawartą na czas oznaczony do dnia 14 lutego 2018 roku, nie stanowiła w istocie swej nadpłaty podatku.

Odnosząc powyższe do wykonania budżetu Gminy Daszyna na 2017 roku należy podkreślić, że na dzień 31 grudnia 2017 roku, jak wynika ze sprawozdań budżetowych, rozliczenie wykonania budżetu Gminy Daszyna za 2017 rok, przy uwzględnieniu po stronie dochodów kwoty 798.512,00 zł, przedstawiało się następująco: (dochody + przychody) – (deficyt + rozchody) = 305.031,64 zł.

Natomiast rozliczenie wykonania budżetu Gminy Daszyna za 2017 rok, bez kwoty 798.512,00 zł, przedstawiałyby się następująco: (dochody + przychody) – (deficyt + rozchody) = (-)493.480,36 zł. Tym samym bez środków pieniężnych w wysokości 798.512,00 zł, uznanych za dochód bieżący budżetu, deficyt budżetu Gminy Daszyna na koniec 2017 roku wynosiłby 5.173.514,27 zł, w tym kwota 493.480,36 zł nie znalazłaby pokrycia w przychodach budżetu, co z kolei oznaczałoby brak możliwości zgodnego z prawem wykonania budżetu.

Gmina Daszyna miała problemy związane z utrzymaniem płynności finansowej, z których wynikała alternatywa pozyskania niezbędnych środków na sfinansowanie potrzeb budżetowych albo brak uiszczenia części istniejących zobowiązań. Powyższe wskazywało na dodatkowe potrzeby pożyczkowe Gminy w związku z koniecznością zapewnienia finansowania wydatków, które nie znalazły pokrycia w zrealizowanych dochodach oraz przychodach.

Z istoty opisaney operacji finansowej wynika, że służyła ona zaspokojeniu istniejących w 2017 roku potrzeb pożyczkowych Gminy Daszyna. W odniesieniu do umowy pożyczki należy wskazać, że może ona być zawarta w dowolnej formie, brak potwierdzenia na piśmie nie powoduje jej nieważności. O wykonaniu umowy pożyczki, co do zasady, można mówić, gdy pożyczkobiorca uzyskał własność

przedmiotu pożyczki bądź, gdy stworzono mu prawną możliwość wykorzystania przedmiotu pożyczki. W danym przypadku dokonanie nadpłaty oznaczało postawienie do dyspozycji Gminy określonych środków finansowych, a tym samym stwarzało prawną i faktyczną możliwość ich wykorzystania.

Ponadto cechą umowy pożyczki jest zobowiązanie biorącego do zwrotu tej samej, co otrzymana, ilości pieniędzy albo tej samej, co otrzymana, ilości rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości, co miało miejsce w danym stanie faktycznym, gdyż jak wyżej wskazano, przedmiot umowy dzierżawy oraz okres na jaki została zawarta, nie pozwalały na zaliczenie przekazanych środków finansowych na poczet przyszłych należności podatkowych, co oznacza, że wskazane okoliczności od samego początku rodziły konieczność ich zwrotu.

Konkludując należy wskazać, że przedmiotowe środki stanowiły pożyczkę, która została pozyskana z naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych, w szczególności z uwagi na brak zaplanowania kwoty pożyczki po stronie przychodów budżetu Gminy, brak ustalenia przez organ stanowiący limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek, a także brak upoważnienia organu wykonawczego do zaciągnięcia pożyczki.

Ponadto dokonane ustalenie prowadzi do stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie sporządzonych przez jednostkę sprawozdań z wykonania budżetu za 2017 rok oraz sprawozdania finansowego, z uwagi na wykazanie w nieprawidłowej wysokości danych dotyczących wykonania budżetu w szczególności w zakresie: dochodów, deficytu, przychodów oraz zobowiązań dłużnych.

W ocenie Składu Orzekającego wykonanie budżetu Gminy Daszyna za 2017 rok przedstawia się następująco:

Plan dochodów	40.708.504,89	wykonanie	21.949.209,81	53,92%
(w złotych), w tym:				
Dochody bieżące	17.935.635,04	wykonanie	17.203.961,76	95,92%
Dochody majątkowe	22.772.869,85	wykonanie	4.745.248,05	20,84%
Plan wydatków	45.845.202,80	wykonanie	27.122.724,08	59,16%
(w złotych), w tym:				
Wydatki bieżące	17.878.948,17	wykonanie	16.373.400,12	91,58%
Wydatki majątkowe	27.966.254,63	wykonanie	10.749.323,96	38,44%
Plan deficytu/ nadwyżki budżetu	(-)5.136.697,91	wykonanie	(-)5.173.514,27	
(w złotych)				
Plan przychodów	5.366.705,18	wykonanie	5.708.553,18	
(w złotych), w tym:				
Kredyty i pożyczki	499.014,00	wykonanie	840.862,00	168,50%
Papiery wartościowe	4.800.000,00	wykonanie	4.800.000,00	
Wolne środki z lat ubiegłych	67.691,18	wykonanie	67.691,18	
Plan rozchodów	230.007,27	wykonanie	230.007,27	
(w złotych)				

Natomiast, bez względu na okoliczność zakwalifikowania wyżej opisanej nadpłaty jako *de facto* pożyczki, w zakresie oceny wykonania budżetu Gminy Daszyna za 2017 rok najistotniejsza pozostaje okoliczność, że w praktyce bez pozyskania przedmiotowych środków pieniężnych Gmina Daszyna nie miałaby środków na pokrycie w całości wydatków oraz rozchodów budżetu. Z rozliczenia wykonania budżetu wynika, że wykonane dochody plus przychody, bez kwoty 798.512,00 zł, wyniosły 26.859.250,99 zł, a wydatki plus rozchody wyniosły 27.352.731,35 zł, co oznacza, że kwota 493.480,36 zł nie znajdowała pokrycia w wykonanych dochodach oraz przychodach budżetu. Skład Orzekający zwrócił uwagę, że powyższe wynikało z niskiego poziomu realizacji założeń budżetu w szczególności w zakresie dochodów majątkowych. Ponadto Gmina nie otrzymała w 2017 roku planowanych w kwocie 456.664,00 zł pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki w Łodzi.

Dochody oraz wydatki Gmina zrealizowała na bardzo niskim poziomie, co wynikało w szczególności z niskiego wykonania wydatków majątkowych (na poziomie 38,44%). W efekcie dochody majątkowe Gmina wykonała na poziomie 20,84%. Natomiast trudna sytuacja finansowa Gminy Daszyna związana z wykonaniem budżetu 2017 roku wynikała w decydującej mierze z faktu realizacji dochodów ze sprzedaży majątku na poziomie 0,00 zł, przy dochodach planowanych z tego tytułu w wysokości 2.589.000,00 zł. Powyższe wskazuje, że jeżeli Gmina Daszyna zrealizowałaby chociaż część z planowanych dochodów wówczas nie miałaby problemu z utrzymaniem płynności finansowej.

Należy również zauważyć, że wykazanie kwoty 798.512,00 zł po stronie dochodów bieżących miało wpływ na wyliczenie tzw. nadwyżki operacyjnej (różnica pomiędzy dochodami oraz wydatkami bieżącymi budżetu), która wg danych wykazanych w sprawozdaniach jednostki wyniosła 1.629.073,64 zł, natomiast w ocenie Składu Orzekającego wysokość tej nadwyżki (pomniejszonej o 798.512,00 zł) wyniosła faktycznie 830.561,64 zł, co ma także przełożenie na ustalenie indywidualnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty długu obliczanego, zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, 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.

Ponieważ, w ocenie Składu Orzekającego, kwota 798.512,00 zł stanowiła *de facto* pożyczkę, po wydaniu decyzji o zwrocie kwoty 798.512,00 zł, przedmiotowa kwota powinna zostać zaplanowana jako rozchód budżetu w 2018 roku. W efekcie, po zmianie budżetu dokonanej w dniu 23 kwietnia 2018 roku, kwota planowanych na rok 2018 spłat rat kredytów oraz pożyczek wraz z należnymi odsetkami oraz dyskontem, o których mowa w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, powinna wynieść 1.656.650,05 zł (należność główna 988.352,77 zł, koszty 668.297,28 zł), przy planowanych dochodach w kwocie 61.588.313,74 zł, tym samym wskaźnik spłaty zadłużenia dla roku 2018 wynosił 2,69%, przy dopuszczalnym wskaźniku spłaty w wysokości 2,57%, co oznaczało brak

zachowania relacji z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji opisane wykonanie budżetu 2017 roku ma bezpośredni wpływ na możliwość uchwalenia budżetu w roku 2018.

Na dzień 31 grudnia 2017 roku kwota długu Gminy Daszyna z tytułu zaciągniętych w latach poprzednich kredytów i pożyczek długoterminowych, wg sprawozdania Rb-Z wynosiła 18.061.127,69 zł. Natomiast mając na uwadze powyższe ustalenia Skład Orzekający podnosi, że kwota ta faktycznie wynosiła 18.859.639,69 zł, co stanowiło 85,92% wykonanych dochodów roku 2017 (bez kwoty 798.512,00 zł).

Skład Orzekający odnotował, że z danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S wynika, że w analizowanym okresie sprawozdawczym z budżetu Gminy Daszyna wydatkowano środki z przeznaczeniem na zwroty dotacji oraz płatności, a także odsetki od dotacji oraz płatności, sklasyfikowane w rozdziale 40004 w kwocie 107.681,24 zł (§ 6660) oraz w kwocie 44.944,00 zł (§ 4560), a także w rozdziale 75023 w kwocie 201.597,47 zł (§ 6660) oraz w kwocie 80.803,65 zł (§ 4560). Skład Orzekający wskazuje, że należy dokonać analizy, czy nie zachodzi ewentualność wypełnienia znamion czynów określonych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W przypadku stwierdzenia możliwości wystąpienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych należy zrealizować obowiązek, o którym mowa w art. 93 tej ustawy.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Daszyna dokumentów, ustaleniach kontroli doraźnej przeprowadzonej w Gminie Daszyna w dniach 25-27 kwietnia 2018 roku, a także rozstrzygnięciu Kolegium Izby z dnia 23 maja 2018 roku, a dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów wykonania budżetu. Opinia nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości wykonania budżetu w 2017 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.