

Uchwała nr 68/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 5 czerwca 2013 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały nr I/121/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Podgórzyn sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Podgórzyn za 2012 rok

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

utrzymuje w mocy

uchwałę nr I/121/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Podgórzyn sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Podgórzyn za 2012 rok.

Uzasadnienie

Odwołanie Wójta Gminy Podgórzyn od uchwały nr I/121/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Podgórzyn sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Podgórzyn za 2012 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 23 maja 2013 roku.

Wójt Gminy Podgórzyn — działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych — odwołał się od przedmiotowej uchwały.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr I/121/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r. wydał opinię negatywną o przedłożonym przez Wójta Gminy Podgórzyn sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Podgórzyn za 2012 rok.

Podstawą do wydania przez Skład Orzekający opinii negatywnej były:

- naruszenie reguły wynikającej z art. 242 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „ufp”, w myśl której na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki; wykazany w sprawozdaniu wynik operacyjny budżetu gminy za 2012 rok stanowiący różnicę pomiędzy wykonanymi dochodami bieżącymi a wykonanymi wydatkami bieżącymi jest wielkością ujemną i wynosi 856.879,76 zł; kwota wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp, zaangażowanych w realizację budżetu wynosi 111.883,69 zł;
- powstanie w 2012 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 434.136,56 zł, które w całości odnoszą się do wydatków bieżących gminy, co zwiększyłoby tę skalę naruszenia wynikającą z art. 242 ust. 2 ufp; powstanie zobowiązań wymagalnych stanowi naruszenie zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych; stosownie do postanowień art. 44 ust. 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- wpływ wyniku budżetu w części bieżącej na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ufp, a dotyczącej spłat zobowiązań gminy.

Wójt Gminy w złożonym odwołaniu wskazał, że przepis art. 242 ufp nie odnosi się do kwoty przekroczenia, a ust. 3 tego artykułu stanowi, że wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa

w art. 5 ust. 3, w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Zdaniem Wójta, art. 242 ufp „nie reguluje, w jakim stosunku można lub nie można przekroczyć cytowaną normę. [...] Skład Orzekający wydając opinię negatywną nie podał w oparciu o jakie przesłanki ocenił negatywne wykonanie budżetu w odniesieniu do postanowień cytowanego art. 242, nie zostało określone w opinii do jakiej wysokości można zdaniem Składu Orzekającego przekroczyć warunki określone w art. 242 a powyżej jakiej wartości jest to już niedopuszczalne. Niestety w takiej sytuacji Wójt Gminy Podgórzyn nie ma możliwości odniesienia się do postawionego zarzutu”.

Wójt Gminy Podgórzyn w odwołaniu zawarł również dodatkowe informacje, które nie są ujawnione w sprawozdaniu, ale mają zdaniem Wójta istotny wpływ (pozytywny) na ocenę działalności gminy, pomimo niespełnienia wymogu określonego w art. 242 ufp. Informacje te dotyczą podjętych działań w 2012 r. w celu ograniczenia wydatków bieżących budżetu oraz działań związanych z osiągnięciem wyższych dochodów bieżących. Wskazano również, że ustalenie ujemnego wyniku operacyjnego na koniec roku budżetowego przez Gminę Podgórzyn związane było przede wszystkim z utraconymi dochodami bieżącymi w 2012 r. na kwotę nie mniejszą niż 1.006.000 zł, w tym z tytułu:

- niedokonania zwrotu dopłaty do udziałów w łącznej kwocie 187.998,79 zł przez Karkonoski System Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o.o. oraz przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Spółka z o.o.,
- nieprzekazania udziałów gminy w podatku dochodowym z Ministerstwa Finansów w łącznej kwocie 100.440 zł,
- braku wpływu opłaty za składowanie odpadów z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w związku z wprowadzoną w trakcie roku 2012 zmianą udziałów w powierzchni użytkowej w składowisku w trakcie roku 2012, co przyczyniło się do zmniejszenia dochodów o kwotę 136.862 zł.

Wyjaśnienia dotyczące pozostałej kwoty dotyczą zmian planu budżetu wprowadzonych w trakcie roku 2012.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu po zapoznaniu się z przedłożonym odwołaniem zważyło, co następuje:

Przesłanką wydania przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu negatywnej opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Podgórzyn sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Podgórzyn za 2012 rok było naruszenie reguły wydatkowej wynikającej z art. 242 ust. 2 ufp.

Wynik operacyjny budżetu gminy za 2012 rok, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami a wydatkami bieżącymi, jest wielkością ujemną i wynosi 856.879,76 zł przy planowanej wielkości ujemnej w kwocie 111.883,69 zł finansowanej wolnymi środkami. Wykonane wydatki bieżące (21.253.618,17 zł) są wyższe niż wykonane dochody bieżące (20.396.738,41 zł) powiększone o wolne środki (111.883,69 zł), co wskazuje, że wydatki budżetu w kwocie 744.996,07 zł nie mają zgodnego z art. 242 ufp źródła finansowania.

Wyjaśnienia Wójta, iż deficyt wydatków w części bieżącej budżetu sfinansowano dochodami majątkowymi nie znajduje potwierdzenia w zrealizowanym budżecie, ponieważ w części majątkowej budżetu wystąpił również deficyt w kwocie 1.561.573,98 zł.

Zgodnie z art. 242 ust. 2 ufp, na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, z zastrzeżeniem ust. 3. Jak wynika z ust. 3, wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Przedstawione przez Wójta Gminy we wnioskach końcowych sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Podgórzyn za 2012 rok oraz w przedłożonym odwołaniu przyczyny niezachowania wymogów określonych w art. 242 ufp., zdaniem Kolegium, nie mają charakteru nieprzewidywalnego.

Zgodnie z art. 247 ufp, budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd (wójt), który sprawuje ogólny nadzór nad realizacją określonych uchwałą budżetową dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Skład Orzekający, oceniając przedłożone przez Wójta Gminy Podgórzyn sprawozdanie, zasadnie odniósł się do nieprawidłowości, jakie wystąpiły w wyniku realizacji budżetu, ponieważ deficyt w części bieżącej budżetu wywiera istotny wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ufp, a określonej możliwością spłaty zobowiązań gminy. Relacja ta jest bowiem ustalana przy uwzględnieniu dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku, wydatków bieżących oraz dochodów ogółem budżetu. Jednostki samorządu terytorialnego, które w 2014 r. będą miały do spłaty zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek czy wykupu papierów wartościowych, muszą osiągnąć dodatnią średnią arytmetyczną relacji z lat 2011–2013, a ponadto co najmniej równą relacji spłat zobowiązań finansowych do dochodów ogółem planowanych na rok budżetowy 2014. Z tego względu konieczna jest racjonalizacja wydatków bieżących i uchwalanie budżetów przewidujących nadwyżkę dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, zwłaszcza jeśli możliwości pozyskiwania dochodów ze sprzedaży majątku są ograniczone. Kolegium zwraca uwagę, iż wykonana relacja w 2012 r., o której mowa wyżej, wyniosła minus 2,38%. Z wieloletniej prognozy finansowej Gminy Podgórzyn wynika, że spłata zobowiązań z tytułu zaciągniętych i planowanych do zaciągnięcia przychodów zwrotnych podlegająca uwzględnieniu przy wyliczeniu relacji z art. 243 ufp planowana jest do 2026 roku.

Naruszeniem zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych było powstanie w 2012 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 434.136,56 zł, które w całości odnoszą się do wydatków bieżących gminy. Stosownie do postanowień art. 44 ust. 3 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie zobowiązań w terminie może skutkować zapłatą odsetek. Zobowiązania, które wystąpiły na koniec okresu sprawozdawczego, uległy tylko nieznacznemu zmniejszeniu w stosunku do 2011 r., tj. o kwotę 46.866,53 zł.

Podstawowym celem ograniczenia poziomu zadłużenia jednostek jest ochrona zdolności wykonywania zadań publicznych przez te jednostki. Utrata płynności finansowej przez jednostkę samorządu terytorialnego może bowiem skutkować dezorganizacją systemu świadczenia usług publicznych należnych obywatelom.

W ocenie Kolegium podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Podgórzyn sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Podgórzyn za 2012 rok.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus