

Uchwała nr 60/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 czerwca 2017 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/102/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie opinii
o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice sprawozdaniu rocznym
z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 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 (Dz.U. z 2016 r. poz. 561), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala odwołanie

Burmistrza Miasta i Gminy Prusice od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/102/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 rok.

Uzasadnienie

Odwołanie Burmistrza Miasta i Gminy Prusice od uchwały Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr V/102/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 31 maja 2017 r., z zachowaniem terminu 14-dniowego.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, na podstawie analizy danych liczbowych dotyczących gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania ujętych w sprawozdaniach budżetowych i w zakresie operacji finansowych (o symbolu Rb) sporządzonych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. oraz informacji zawartych w przedłożonym 6 kwietnia 2017 r. przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 rok, uchwałą nr V/102/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r. wydał opinię negatywną o sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 rok.

Podstawą do wydania przez Skład Orzekający opinii negatywnej były w szczególności: wynik wykonania budżetu, źródła jego finansowania (zaciągnięty w 2016 r. kredyt na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, który nie został spłacony do 31 grudnia 2016 r.) oraz znaczne pogorszenie wskaźnika jednorocznego mającego wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań lat przyszłych. Uzasadniając przedmiotową opinię Skład Orzekający stwierdził jednocześnie, że tak znaczna rozbieżność pomiędzy planowanym a wykonanym budżetem może świadczyć o zbyt optymistycznym planowaniu dochodów budżetu, jak również o niewystarczających działaniach organu wykonawczego w celu urealnienia planowanych wielkości w trakcie roku budżetowego.

Badając pod względem merytorycznym sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 rok, Skład Orzekający stwierdził m.in., że w wyniku realizacji rocznego planu dochodów i wydatków budżet Gminy Prusice za 2016 rok zamknął się deficytem w kwocie 3.047.245,82 zł przy planowanej równowadze dochodów i wydatków. Realizacja dochodów budżetu wyniosła 39.148.153,86 zł (90,30% planu), z tego dochodów bieżących w kwocie 37.949.658,11 zł (92,05% planu), a dochodów majątkowych w kwocie 1.198.495,75 zł (56,40% planu), w tym ze sprzedaży majątku w kwocie 323.446,61 zł (28,66% planu). Skład Orzekający zwrócił przy tym uwagę na konieczność realnego planowania dochodów majątkowych, w szczególności ze sprzedaży majątku. Na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu Rb-NDS za 2016 rok stwierdził również,

że w finansowanie deficytu budżetu włączono: kredyt w wysokości 2.367.501,59 zł zaciągnięty na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, wolne środki w wysokości 306.994,11 zł oraz inne źródła w wysokości 372.750,12 zł. Budżet Gminy Prusice w 2016 r. wykonano zatem z przekroczeniem wielkości określonych w uchwale nr XXV/153/16 z dnia 27 stycznia 2016 r. w sprawie budżetu Gminy Prusice na 2016 rok (ze zmianami). Do sfinansowania powstałego deficytu wykorzystano również środki pochodzące z dotacji i subwencji, przekazane Gminie w grudniu 2016 r. na styczeń 2017 roku.

W opinii tej Skład Orzekający wskazał również na realizację za 2016 rok znacznie niższego wyniku operacyjnego, stanowiącego różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi, tj. w wysokości 3.390.436,38 zł przy planowanym w kwocie 5.761.898,80 zł. Wykonana w związku z tym za 2016 rok relacja dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu ogółem wyniosła 9,49% przy planowanej na koniec III kw. 2016 r. na poziomie 16,40% i planowanej na koniec 2016 r. na poziomie 15,89%, co w znaczący sposób wpłynie na obniżenie w latach następnych poziomu wskaźnika zdolności spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

Burmistrz Miasta i Gminy Prusice, działając w imieniu Gminy Prusice, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych złożył odwołanie od przedmiotowej uchwały Składu Orzekającego.

W odwołaniu jako główne przyczyny zaangażowania do sfinansowania w realizacji budżetu za 2016 rok wydatków nieznajdujących pokrycia w wykonanych dochodach kredytu zaciągniętego w oparciu o przepisy art. 89 ust. 1 pkt 1 u.f.p., który nie został spłacony do 31 grudnia 2016 r., oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p., podano: brak wpływu do budżetu Gminy zaplanowanej kwoty w wysokości 1.500.000,00 zł z tytułu zwrotu od Powiatu Trzebnickiego środków dotyczących współfinansowania realizacji zadania wykonanego w 2015 r. przez Gminę Prusice pn. „Polepszenie parametrów technicznych drogi powiatowej 1330D”, niewykonanie zaplanowanych w roku budżetowym dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 786.452,90 zł, niezrealizowanie dochodów z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 263.833,05 zł oraz dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych w kwocie 1.770.570,43 zł.

Jak podano w odwołaniu, „z uwagi na brak planowanego deficytu w roku 2016 Gmina podjęła decyzję o zaciągnięciu krótkoterminowego kredytu odnawialnego w rachunku bankowym w takim zakresie w jakim było to niezbędne do pokrycia wydatków do czasu uzyskania zaplanowanych środków po stronie dochodów”. W odniesieniu natomiast do wykorzystania do sfinansowania powstałego deficytu środków pochodzących z dotacji i subwencji, przekazanych Gminie w grudniu 2016 r. na styczeń 2017 r., wskazano, że Gmina nie zamierzała regulować żadnych zobowiązań tymi środkami, a wszystkie dokonane wydatki w roku 2016 nie przekraczały planu finansowego i dokonane były zgodnie z przeznaczeniem i w granicach kwot określonych planem finansowym. Wykorzystanie natomiast części środków ogólnej subwencji oświatowej na rok 2017 było następstwem nieuzyskania do końca roku budżetowego planowanych dochodów.

W odniesieniu do uwag Składu Orzekającego o pogorszeniu wskaźnika jednorocznego za 2016 rok, mającego wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań lat przyszłych, w odwołaniu Burmistrz przedstawił planowane i wykonane w latach 2014–2016 wielkości dochodów i wydatków bieżących.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta i Gminy Prusice za 2016 rok i uchwałą Składu Orzekającego nr V/102/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 rok oraz złożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice odwołaniem, zważyło co następuje:

Zakres działalności opiniodawczej izb określony w art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych obejmuje obowiązek wydawania opinii o przedłożonym przez jednostkę samorządu

terytorialnego sprawozdaniu z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami. Opinia wyrażona w uchwale Składu Orzekającego stanowi wypowiedź organu odnośnie prawidłowości realizacji uchwały budżetowej, a jej funkcja prewencyjna polega na bieżącym monitorowaniu prowadzenia gospodarki finansowej przez samorząd terytorialny.

Kolegium uznało, że Skład Orzekający wydając opinię prawidłowo ocenił realizację budżetu Miasta i Gminy Prusice za 2016 rok. Trafność dokonanej oceny znajduje potwierdzenie w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. oraz w informacjach zawartych w przedłożonym 6 kwietnia 2017 r. przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Prusice za 2016 r., z których wynika:

- realizacja budżetu z deficytem w wysokości 3.047.245,82 zł przy planowanej przez organ stanowiący równowadze dochodów i wydatków,

- sfinansowanie tego deficytu kredytem zaciągniętym na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu (art. 89 ust. 1 pkt 1 u.f.p.), który nie został spłacony do 31 grudnia 2016 r., wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p. oraz środkami pochodzącymi z dotacji i subwencji, przekazanych Gminie w grudniu 2016 r. na styczeń 2017 r. — z naruszeniem zasady roczności budżetu wynikającej z art. 211 u.f.p.,

- znaczne pogorszenie w stosunku do wielkości planowanej wskaźnika jednorocznego mającego wpływ na kształtowanie się dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań lat przyszłych, o którym mowa w art. 243 ust. 2 u.f.p.

W ocenie Kolegium Izby zaciągnięty przez Miasto i Gminę Prusice kredyt na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu nie był właściwym źródłem finansowania wydatków majątkowych (deficyt majątkowy na koniec 2016 r. wyniósł 6.437.682,20 zł). Znalazło to potwierdzenie w braku jego spłaty w ustawowym terminie do 31 grudnia 2016 roku.

Kolegium Izby zauważa ponadto, że Skład Orzekający, wydając uchwałą nr V/177/2016 z dnia 19 września 2016 r. opinię o przedłożonej przez Burmistrza Miasta i Gminy Prusice informacji z przebiegu wykonania budżetu Gminy Prusice za I półrocze 2016 r., zwracał już uwagę na konieczność dokonania oceny realności zaplanowanych dochodów budżetu i dokonania w II półroczu 2016 r. niezbędnych zmian budżetu w celu zapewnienia finansowania niezbędnych wydatków, czego organ wykonawczy nie wykonał. Z opinii tej również wynika, że w budżecie zaplanowano dochód w kwocie 1.500.000,00 zł z tytułu odszkodowań i jest to wielkość sporna, wobec której toczy się postępowanie sądowe. Roczne wykonanie budżetu potwierdza zatem zbyt optymistyczne planowanie dochodów budżetu, jak również niewystarczające działania organu wykonawczego w celu urealnienia planowanych wielkości w trakcie roku budżetowego.

Z przedstawionego przez Burmistrza odwołania, w odniesieniu do realizacji dochodów ze sprzedaży majątku wynika, że z przeznaczonych do sprzedaży począwszy od 1 stycznia 2016 r. 84 nieruchomości (działek) na łączną kwotę 5.995.059,00 zł założono sprzedaż tych nieruchomości w 2016 r. na kwotę 1.077.360,00 zł, a z pozytywnym wynikiem postępowania zrealizowano w 2016 r. tylko 10 sprzedaży na łączną kwotę 279.251,00 zł. W przypadku planowanego w budżecie dochodu w kwocie 1.500.000,00 zł (dz. 600 rozdz. 60014 § 0970), informacje zawarte w odwołaniu nie przedstawiały żadnych dodatkowych okoliczności, niż w przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2016 rok.

Kolegium Izby stoi zatem na stanowisku, że podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający.

Powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie zawierają definicji „opinii”, ani też nie formułują wymogów co do ich treści. Zgodnie z przyjętym poglądem wydawana przez Skład Orzekający „opinia” jest formą wyrażenia stanowiska, jest jedynie oceną wyspecjalizowanego organu badanego stanu rzeczy. Nie stanowi formy władczej ingerencji w sferę działania samorządu terytorialnego (postanowienie NSA z dnia 25 listopada 1994 r. sygn. akt III SA 529/94).

Z uwagi na powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Niniejsza uchwała kończy postępowanie w sprawie odwołania od opinii Składu Orzekającego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus