

Uchwała nr 69/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 5 czerwca 2013 r.

w sprawie rozpatrzenia odwołania od uchwały nr III/89/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Głuszyca 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 III/89/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Głuszyca za 2012 rok.

Uzasadnienie

Odwołanie Burmistrza Głuszycy od uchwały nr III/89/2013 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Głuszyca za 2012 rok wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 27 maja 2013 roku.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwałą nr III/89/2013 z dnia 7 maja 2013 r. wydał opinię negatywną o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Głuszyca za 2012 rok. Burmistrz Głuszycy, działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, złożył odwołanie od przedmiotowej uchwały i wniósł o jej zmianę.

Skład Orzekający wydając opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Głuszyca za 2012 rok wskazał na naruszenie przepisów art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „ufp”, w wyniku zaciągnięcia zobowiązania finansowego w kwocie 1.000.000 zł, w celu zrównoważenia budżetu, pomimo że w budżecie zaplanowano jedynie przychody z wolnych środków w kwocie 2.319.377,19 zł. Powołane przepisy stanowią, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek określenia łącznej kwoty planowanych przychodów budżetu oraz limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, nakładają przepisy art. 212 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ufp. Zaciągnięcie zobowiązania finansowego w kwocie 1.000.000 zł, będącego w istocie pożyczką, nastąpiło ponadto z naruszeniem kompetencji wynikających z przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c i d ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594). Przepisy te stanowią, że zaciąganie kredytów i pożyczek długoterminowych oraz ustalanie maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Zaciągnięcie powyższego zobowiązania doprowadziło do wzrostu długu gminy.

Skład Orzekający zwrócił uwagę na niekorzystną relację pomiędzy wykonanymi dochodami i wydatkami bieżącymi budżetu. Wykonane w 2012 r. wydatki bieżące są wyższe od wykonanych dochodów bieżących o kwotę 1.173.757,91 zł. Ujemny wynik operacyjny nie narusza normy wynikającej z art. 242 ust. 2 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. Przychody budżetu Gminy Głuszycy na 2012 rok w postaci wolnych środków wynosiły 2.319.377,19 zł, co pozwoliło na zachowanie powyższej normy. Ujemny wynik operacyjny ma jednak niekorzystny wpływ na poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia, obliczanego według wzoru zawartego w art. 243 ufp. Poczynając od 2014 r. średnia arytmetyczna, z trzech lat poprzedzających rok budżetowy, nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem nie może być mniejsza od relacji planowanych w roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych powiększonych o odsetki do dochodów ogółem budżetu. Niezachowanie powyższej relacji będzie skutkowało brakiem możliwości uchwalenia budżetu gminy na dany rok budżetowy.

Ponadto Skład Orzekający wskazał na:

- powstanie w 2012 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 133.261,25 zł, co oznacza, że nie zachowano wymogu wynikającego z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp; przepis ten stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań; powstanie zobowiązań wymagalnych może skutkować zapłatą odsetek za zwłokę;
- przekroczenie rocznego planu wydatków w rozdziale 85415 Pomoc materialna dla uczniów o kwotę 2.195,00 zł i w rozdziale 80101 Szkoły podstawowe o kwotę 3.566,85 zł; stanowi to naruszenie zasady określonej w art. 44 ust. 1 ufp, w myśl której wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego; przyczyny tych przekroczeń nie zostały omówione w sprawozdaniu;
- przekroczenie dopuszczalnego poziomu obciążenia budżetu spłatą rat kredytów i pożyczek oraz wykupem papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę wraz z odsetkami i dyskontem, w stosunku do poziomu określonego przepisami art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.) w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241, z późn. zm.), wynoszącego 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów; na obsługę długu wydatkowano kwotę 4.086.254,93 zł, co stanowi 15,71% wykonanych dochodów;
- dokonanie wydatków w § 4580 Pozostałe odsetki w kwocie 3.304,96 zł, z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań, co może stanowić naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 168); naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest bowiem niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat;
- wydatkowanie 94,9% dochodów uzyskanych z tytułu wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na realizację zadań określonych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz zwalczania narkomanii;
- wydatkowanie 85,6% dochodów uzyskanych z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska.

W złożonym odwołaniu Burmistrz Głuszycy w pierwszej kolejności wskazał na niewłaściwą ocenę, przez Skład Orzekający, istoty zaciągniętego przez Burmistrza zobowiązania finansowego w kwocie 1.000.000 zł. Burmistrz Głuszycy prezentuje stanowisko, że istotą zawartego w dniu 12 grudnia 2012 r. porozumienia była restrukturyzacja zadłużenia gminy poprzez spłatę zadłużenia w postaci zobowiązań wymagalnych. Zgodnym zamiarem stron porozumienia nie było powiększenie zobowiązań gminy, lecz poprawa sytuacji finansowej gminy. Jak podnosi Burmistrz Głuszycy, w rezultacie zawartego porozumienia nastąpiła faktyczna zmiana wierzyciela gminy, nie nastąpiła natomiast zmiana nominalnej wysokości zobowiązania na dzień bilansowy. „W celu poprawienia wskaźników wymagalne zobowiązania [...] zastąpiono zobowiązaniem niewymagalnym w tej samej wysokości wobec jednego wierzyciela z tytułu sprzedaży zobowiązań na kwotę 1.000.000 zł”. W ocenie Burmistrza Głuszycy nieuzasadniony też jest zarzut zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania bez upoważnienia, bowiem właściwe upoważnienie zawarte było w uchwale Rady Miejskiej w Głuszcycy nr V/21/2011 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Głuszycy na lata 2011–2015, w której w § 4 ust. 1 lit. b zawarto zapis o upoważnieniu do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i latach następnym jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Gminy i których płatności wykraczają poza rok budżetowy. W ocenie Burmistrza nie nastąpiło zatem przekroczenie jego kompetencji.

Odnosząc się do pozostałych stwierdzeń Składu Orzekającego zawartych w uzasadnieniu do wydanej opinii Burmistrz zauważa, że wystąpienie zobowiązań wymagalnych, przekroczenie w dwóch przypadkach planu wydatków, nieznaczne przekroczenie wskaźnika wydatków na obsługę długu oraz zapłata odsetek w wysokości 3.304,96 zł nie powinny być znaczącym argumentem do wydania opinii negatywnej. Nieprawidłowości te powstały bowiem w wyniku wystąpienia okoliczności niezależnych od organu wykonawczego gminy bądź też w wyniku działania osób, które już nie pracują w urzędzie. Natomiast odnośnie wydatków wykonanych w kwocie niższej niż kwota dochodu uzyskana na realizację określonych zadań Burmistrz informuje, że harmonogram rzeczowy został zrealizowany, a wydatki zostaną poniesione w nowym roku budżetowym, gdyż dokumenty księgowe wpłynęły do gminy w styczniu 2013 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, po zapoznaniu się z uchwałą Składu Orzekającego nr III/89/2013 z dnia 7 maja 2013 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Głuszycy za 2012 rok oraz złożonym przez Burmistrza Głuszycy odwołaniem, stwierdziło, co następuje:

Wydanie przez Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu negatywnej opinii o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Głuszycy za 2012 rok jest uzasadnione. Kolegium Izby podziela stanowisko Składu Orzekającego odnośnie wskazanych naruszeń prawa za wyjątkiem zarzutu przekroczenia wskaźnika, o którym mowa w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez gminę wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów gminy. Oznacza to, że powyższa relacja nie może być przenoszona na wykonane wielkości budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bowiem określona powołanym przepisem norma dotyczy etapu planowania budżetu, a nie jego wykonania.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że wystarczającą przesłanką wydania negatywnej opinii o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Głuszycy za 2012 rok jest istotne, kwalifikowane naruszenie prawa, powodujące niezachowanie podstawowych zasad obowiązujących w toku wykonywania budżetu. Takim naruszeniem jest zaciągnięcie zobowiązania finansowego w kwocie 1.000.000 zł, które w sprawozdaniu Rb-NDS za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r. zostało ujęte w części D1 „Przychody ogółem” jako „inne źródła” (w pozycji D17). W uwagach do pozycji D17 zapisano, że zmiana wynika z zawartego porozumienia na kwotę 1.000.000 zł. W budżecie zaplanowano przychody w kwocie 2.319.377,19 zł, stanowiące wolne środki w rozumieniu art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp. Wykonane przychody stanowią natomiast kwotę 3.319.377,19 zł.

Środki pieniężne w wysokości 1.000.000 zł zostały udostępnione Gminie na podstawie pisemnego „Porozumienia na spłatę zadłużenia”, zawartego w dniu 12 grudnia 2012 roku. Gmina zobowiązała się zwrócić udostępnione środki finansowe do dnia 31.01.2013 r. (§ 6 porozumienia). „Porozumienie na spłatę zadłużenia” zawiera przedmiotowo istotne składniki umowy pożyczki określone w art. 720 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.), zwanej dalej „k.c.”. W myśl przywołanego przepisu, przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Natomiast jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 17 listopada 2011 r. sygn. akt III CSK 38/11 „elementy essentialia negotii umowy pożyczki są określone w art. 720 § 1 k.c. Nie oznacza to, że w każdej umowie pożyczki niezbędne jest jednoznaczne i dokładne posłużenie się sformułowaniami użytymi w tym przepisie. Możliwe jest bowiem ustalenie na podstawie art. 65 § 2 k.c. rzeczywistego znaczenia i woli stron takiej umowy”. Z treści zawartego porozumienia jednoznacznie wynika, że zgodnym zamiarem stron było pozyskanie przez Gminę Głuszycy środków na sfinansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w zrealizowanych dochodach budżetu a ze strony M.W. Trade S.A. udostępnienie Gminie środków pieniężnych na warunkach określonych porozumieniem. Oznacza to, że w wyniku zawarcia przedmiotowe-

go porozumienia zaciągnięta została pożyczka w kwocie 1.000.000 zł, pomimo braku upoważnienia do jej zaciągnięcia. Działanie takie stanowiło naruszenie przepisów art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ufp. Powołane przepisy stanowią, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Obowiązek określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty planowanych przychodów budżetu oraz limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ufp, nakładają przepisy art. 212 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ufp. Wyłączna właściwość rady gminy do podjęcia decyzji o zaciąganiu długoterminowych pożyczek i kredytów określona została w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym. Prezentowane przez Burmistrza Głuszycy w odwołaniu stanowisko odnośnie zaciągniętych zobowiązań oraz posiadanego upoważnienia do zawarcia porozumienia nie może być przyjęte przez Kolegium jako właściwe. Przytoczone argumenty nie odpowiadają stanowi rzeczywiście, bowiem z porozumienia nie wynika, aby przedmiotem porozumienia było wyrażenie zgody przez Gminę Głuszycę na wstąpienie M.W. Trade S.A. w prawa zaspokojonego wierzyciela w trybie art. 518 § 1 pkt 3 k.c. poprzez zapłatę na rzecz wierzycieli z pierwotnego stosunku zobowiązaniowego łączącego gminę z wierzycielami, co w efekcie skutkowałoby brakiem kasowego wykonania przychodów w kwocie 1.000.000 zł oraz wydatków na tę samą wartość.

Podobnie nie sposób przyjąć, że upoważnienie do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania Gminy i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, zawarte w § 4 ust. 1 lit. b uchwały nr V/21/2011 z dnia 28 stycznia 2011 r. w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Głuszycę na lata 2011–2015, ze zmianami, mogło stanowić podstawę do zawarcia przedmiotowego porozumienia. Oznaczałoby to niezrozumienie bądź błędną interpretację obowiązujących przepisów dotyczących uchwalania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Umowy zawierane w oparciu o powyższe upoważnienie mogą dotyczyć, w zależności od rodzaju wykonywanych przez jednostkę zadań, np. dostaw wody, energii elektrycznej, ciepłej bądź świadczenia usług np. ochrony mienia, sprzątanía.

Kolegium zwraca uwagę, że do dnia rozpatrzenia odwołania nie dokonano korekty sprawozdań rocznych Rb-Z oraz Rb-NDS za 2012 rok.

W odniesieniu do zobowiązań wymagalnych w kwocie 133.261,25 zł Kolegium ustaliło, że nie są to w pełnej kwocie, jak wyjaśnia Burmistrz w odwołaniu, zobowiązania z tytułu nadpłat podatków i innych opłat. Kwotę 91.915,83 zł stanowią zobowiązania wymagalne związane z zakupem energii, materiałów i wyposażenia oraz usług pozostałych, co wynika ze sprawozdania Rb-28S o wydatkach za rok 2012.

W ocenie Kolegium podniesione w odwołaniu argumenty nie mogą rzutować na zmianę opinii wydanej przez Skład Orzekający.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus