



Uchwała Nr 4200/II/55/2016
z dnia 19 kwietnia 2016 roku
II Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

w sprawie: opinii o przedłożonym przez Burmistrza Żywca sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) - II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący: Bernadeta Dziedziak
Członkowie: Tadeusz Stawowczyk
 Aneta Humeńczyk

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez Burmistrza Żywca sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego - z zastrzeżeniami zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 24 marca 2016 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Zespołu Zamiejscowego w Bielsku-Białej, wpłynęło sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta Żywca wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, przedłożone przez Burmistrza Miasta, działającego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Sprawozdanie zostało przedstawione tut. Izbie z zachowaniem ustawowego terminu, tj. do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym.

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonał analizy przedłożonego sprawozdania i stwierdził, co następuje:

I. Budżet Miasta na rok 2015 został uchwalony uchwałą Rady Miejskiej w Żywcu Nr III/7/2014 z dnia 30 grudnia 2014 roku. W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok – zasadniczo nie występują rozbieżności w stosunku do danych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

1. Wystąpiły jednak pewne nieścisłości lub brak spójności danych, które dotyczyły:

a) wykazanych w tabeli dotyczącej dochodów budżetu, wykonanych dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania własne w kwocie 1.844.902,57 zł, zamiast w wysokości 3.231.199,57 zł, zgodnie z danymi sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2015 (w ocenie Składu prawdopodobnie pominięto wykonane dochody z działu 801, z rozdziału 80104),

b) wykazania w tabeli dotyczącej dotacji udzielonych z budżetu Miasta po stronie planu i wykonania dotacji udzielonych w dziale 801 w rozdziale 80104 w § 2310, który oznacza dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego – jako dotacji dla jednostek nienależących do sektora finansów publicznych, zamiast zaliczanych do sektora finansów publicznych.

2. Ponadto wystąpiły rozbieżności w niektórych pozycjach planu wydatków po zmianie, a mianowicie w dziale 801 Oświata i wychowanie w rozdziałach: 80101 i 80110, które w przedłożonym sprawozdaniu wyjaśnił Burmistrz Miasta, jako wynikające z błędów, które miały miejsce w Zarządzeniu Nr BOB.0050.138.2015.SK z dnia 1 września 2015 roku, gdzie błędnie zaliczono zakup pomocy dydaktycznych i książek w kwocie 915,75 zł do wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane i w Zarządzeniu Nr BOB.0050.160.2015.SK z dnia 28 września 2015 roku, gdzie błędnie zaliczono wpłaty na PFRON w kwotach: 4.200 zł i 400 zł do wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane. W związku z tymi nieprawidłowościami Skład Orzekający zwraca uwagę, że kontrola poprawności rachunkowej sprawozdań obejmuje również sprawdzenie zgodności zawartych

w sprawozdaniach danych w zakresie planu z uchwałami i zarządzeniami organów jednostki samorządu terytorialnego, określającymi lub zmieniającymi te plany. W sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, w pozycji „Plan (po zmianach)” wykazuje się dane o planowanych wydatkach, wynikające z planu finansowego jednostki z uwzględnieniem zmian dokonanych w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych. Dokonywanie zmian w budżecie możliwe jest jedynie w formie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego bądź zarządzenia organu wykonawczego tej jednostki. Zastosowana przez Miasto formuła wyjaśnienia zaistniałych błędów w przedłożonym sprawozdaniu - nie może zastąpić dokumentu w formie ustawowo przewidzianej.

II. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2015 rok jest kompletne, gdyż zawiera informacje wymienione w art. 269 wyżej wymienionej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych tj. w szczególności:

1. Wykonane dochody i wydatki, które zostały przedstawione w szczegółowości określonej jak w uchwale budżetowej i wyniosły:

- dochody **101.430.445,19 zł**, tj. **86,7 %** planu,
- wydatki **101.650.229,24 zł**, tj. **86,9 %** planu.

Skład Orzekający zwraca uwagę na niskie wykonanie, albowiem na poziomie 11,2% planu, dochodów ze sprzedaży majątku zaplanowanych do uzyskania w wysokości 8.898.080 zł, a zrealizowanych w kwocie 992.460,33 zł. W przedłożonym sprawozdaniu wyjaśniono, że tak małe wykonanie dochodów spowodowane jest utrzymującym się nadal niskim zainteresowaniem inwestorów, brakiem lub nieznacznym zainteresowaniem przetargami lub wyczekiwaniem na maksymalną obniżkę cen wywoławczych oraz zastrzoną polityką banków w zakresie zabezpieczeń lub finansowania nieruchomości (strona 1 części opisującej dochody budżetu). Skład Orzekający tut. Izby ponownie zwraca uwagę **na wymagania w zakresie realistycznego planowania dochodów**, w tym szczególnie dochodów ze sprzedaży majątku. Na konieczność bieżącego monitoringu ich realizacji i wprowadzania stosownych zmian w planie budżetu na bieżąco w trakcie jego wykonywania, Skład zwracał już uwagę organom jednostki samorządu terytorialnego między innymi w uchwale Nr 4200/II/128/2015 z dnia 1 września 2015 roku, II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Żywca informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 roku. Podobne nieprawidłowości miały również miejsce w latach wcześniejszych – o czym także sygnalizowano w wydawanych opiniach.

Obawy Składu Orzekającego budzi w zakresie bieżącej kontroli i analizy realizacji budżetu w trakcie jego wykonywania, stosunkowo niskie wykonanie dochodów z kluczowego źródła tj. z podatku od nieruchomości, a mianowicie na poziomie 86,2% planu. Należy zaznaczyć, że podatek od nieruchomości jest najbardziej stabilnym i przewidywalnym źródłem dochodów dla którego organem podatkowym - jest organ wykonawczy gminy. W sprawozdaniu podano na stronie 3 i 4 uzasadnienia dla dochodów, że ściągalność wpływów z tytułu tego podatku w 2015 roku wyniosła niecałe 69%, a zaległości wynosiły 10.090.244,44 zł na dzień 31.12.2015 r. Z kolei z danych sprawozdania Rb-N o stanie należności na dzień 31 grudnia 2015 roku wynika, że Miasto Żywiec posiadało wymagane należności w kwocie 15.809.712,71 zł, które w stosunku do analogicznego okresu roku 2014 dodatkowo wzrosły o 867.592,06 zł.

2. Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetu w wysokości **-219.784,05 zł**, wobec planowanej nadwyżki budżetowej w kwocie **123.136,36 zł**. Planowany dodatni wynik budżetu nie został zatem osiągnięty. Z danych uzupełniających do kwartalnego sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego z okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2015 wynika, że finansowanie nieplanowanego deficytu nastąpiło z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. W pozycji D.16 tego sprawozdania (kolumna wykonanie) wykazano niezaangażowane po stronie planu budżetu - wolne środki na rachunku budżetu Miasta z lat ubiegłych w kwocie **1.857.841,47 zł**, z czego na sfinansowanie nieplanowanego, a osiągniętego deficytu przeznaczono 219.784,05 zł. Skład zauważa, iż do końca upływającego roku budżetowego pomimo wprowadzania wielu zmian w budżecie 2015 roku (8 uchwał Rady Miejskiej zmieniających uchwałę budżetową - według danych ze strony 1 opiniowanego sprawozdania) nie podjęto zmiany w zakresie zaktualizowania planowanego wyniku wykonania budżetu 2015 roku i wskazania źródeł jego finansowania. W sprawie podobnej nieprawidłowości Skład sygnalizował już bezskutecznie w uchwale Nr 4200/II/58/2015 z dnia 8 kwietnia 2015 roku, II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Żywca sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2014 rok wraz informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego. **Nieprawidłową jest sytuacja, w której wykonano deficyt budżetu, którego nie planowano, a o źródłach jego pokrycia zdecydował samodzielnie organ wykonawczy Gminy.** To organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje o zaplanowaniu ujemnego wyniku wykonania budżetu – deficytu i źródłach jego pokrycia, a zawarty w uchwale budżetowej poziom deficytu jest

granicznym limitem - co oznacza, że nie powinien zostać przekroczony podczas wykonywania budżetu ani tym bardziej zrealizowany wbrew zapisom uchwały budżetowej. Takie działanie narusza wyłączną kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U z 2016 r. poz. 446) w związku z art. 212 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych.

3. Został spełniony wymóg wynikający z art. 242 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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, 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 tej ustawy, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym. Za rok 2015 została osiągnięta nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w wysokości: **8.328.075,38 zł**, jednakże skala bieżących zobowiązań wymagalnych, czyli takich których termin płatności minął na dzień 31 grudnia 2015 roku, a które nie zostały przedawnione ani umorzone w wysokości 2.263.537,70 zł (bez zobowiązań wymagalnych zakładu budżetowego i instytucji kultury) – powoduje, że zweryfikowana o te zobowiązania nadwyżka operacyjna prawidłowo byłaby o ¼ niższa.

4. Zawarto zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych /tj. środków unijnych i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi/, dokonane w trakcie roku budżetowego.

5. Przedstawiono stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

III. W przedłożonym sprawozdaniu zostały zawarte również inne dane liczbowe i informacje, które obrazują wykonanie budżetu w 2015 roku pod względem finansowym i rzeczowym. W nawiązaniu do informacji ze strony 10 opisu dochodów za 2015 rok, Skład nadmienia, że danina publicznoprawna, jaką jest opłata targowa w 2015 roku była opłatą obligatoryjną, natomiast fakultatywność opłaty dopuszczono dopiero od 1 stycznia 2016 roku, gdzie rada gminy decyduje o jej wprowadzeniu, zatem kwestia fakultatywności opłaty nie miała związku z wykonaniem budżetu za rok ubiegły. Wobec z kolei stosunkowo niskiego wykonania dochodów z tytułu podatku od środków transportowych (76% planu), oprócz opisanych na stronie 5 sprawozdania (części dla dochodów) wysyłanych upomnień i wystawianych tytułów wykonawczych, należałoby także rozważyć zastosowanie innych środków przewidzianych

przepisami Ordynacji podatkowej, tj. zastaw skarbowy na pojazdach lub orzekanie o odpowiedzialności osób trzecich.

IV. Ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że stan zobowiązań Miasta według tytułów dłużnych, na koniec 2015 roku wynosił **12.186.614,40 zł**, co stanowiło **12 %** wykonanych dochodów. **W kwocie zadłużenia wystąpiły zobowiązania wymagalne, czyli takie których termin płatności już upłynął - w wysokości aż 2.263.538 zł.** Oprócz zobowiązań wymagalnych wynikających z tego sprawozdania, zobowiązania wymagalne wystąpiły również w samorządowej instytucji kultury – w Muzeum Miejskim w wysokości **102.337,20 zł**. W przedłożonej wraz ze sprawozdaniem informacji dodatkowej Burmistrz Żywca m.in. wyjaśnił, że zobowiązania wymagalne dotyczyły **nieopłaconych składek ZUS w kwocie 1.412.876,32 zł, nieopłaconych składek na fundusz pracy w wysokości 76.681,42 zł, podatku od wynagrodzeń** (pisownia oryginalna) **w kwocie 322.998 zł** (w dziale 801 i 854) oraz dostaw robót i usług (faktura za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych) w wysokości **450.981,96 zł**, a ich powstanie spowodowane było brakiem wystarczających środków na rachunku podstawowym Miasta i MOSIR (0,30 zł). Złożone wyjaśnienia nasuwają wątpliwości, albowiem z danych innych przedłożonych sprawozdań (m. in. Rb-NDS) wynikają niezaangażowane wolne środki na rachunku budżetu (patrz: pkt II.2 niniejszej opinii). **Skład Orzekający ponownie zwraca uwagę, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Inne postępowanie narusza przepisy tej ustawy.** Opóźnienia w regulowaniu zobowiązań powodują konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków z budżetu w postaci zapłaty odsetek za zwłokę, które w odniesieniu do danin publicznych są bardzo wysokie, a ponadto takie postępowanie może również wyczerpywać znamiona czynu zabronionego uregulowanego w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168). Pojawiają się również bardzo poważne konsekwencje, w tym także karnoskarbowe, albowiem w myśl przepisu art. 14 pkt 1 - 3 ww. ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - czynem naruszającym dyscyplinę finansów publicznych jest nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych składek na ubezpieczenia społeczne, składek na ubezpieczenie zdrowotne i składek na Fundusz Pracy. Z kolei podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności do lat 3, albo obu tym karom łącznie – płatnik, który pobranego podatku nie wpłaca w terminie na rzecz właściwego organu – przepis art. 77 § 1 ustawy

z dnia 10 września 1999 roku - Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.). Powstanie zobowiązań wymagalnych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ponad 1 mln zł) w skutek między innymi nieopłacenia w terminie składek na ubezpieczenie społeczne i składek na Fundusz Pracy od wynagrodzeń wypłacanych pracownikom miejskich jednostek oświatowych jest też niezgodne z przepisami art. 46 ust. 1 i art. 32 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121 z późn. zm.). **Takie nieprawidłowe działania nie mogą zatem znaleźć uznania i aprobaty państwowego organu nadzoru.**

V. Dane z wykonania budżetu osiągnięte za 2015 rok, pozwalają na zachowanie relacji wynikającej z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w kolejnych latach. Zgodnie z przepisem art. 243 ustawy, planowane obciążenia wynikające ze spłaty długu jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do planowanych dochodów ogółem budżetu tej jednostki w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym /w okresie objętym wieloletnią prognozą finansową/ nie mogą być większe, niż dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań ustalony dla poszczególnych lat. Wskaźnik ten wyliczany jest - jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Spełnienie powyższej relacji, stanowi warunek konieczny do uchwalenia budżetu na kolejne lata. Powyższa relacja po uwzględnieniu wyników wykonania 2015 roku pozostaje zachowana, z tym że ulega pogorszeniu.

Przedłożona informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego zawiera wymagane dane, określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Należy skonstatować, że wykonanie budżetu Miasta Żywca za 2015 rok poprzez słabą realizację dochodów ze sprzedaży majątku oraz wpływów z podatków lokalnych, w połączeniu z opisanymi powyżej problemami Miasta z terminowym regulowaniem zaciąganych zobowiązań, w tym podstawowych płatności wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Urzędu Skarbowego – może zagrozić prawidłowej realizacji nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych w przyszłości, dlatego niezbędne są działania korygujące i naprawcze w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej. Z tych przyczyn wykonanie budżetu 2015 roku, nie może zostać ocenione

inaczej, niż z zastrzeżeniami, czemu Skład Orzekający dał wyraz w sentencji niniejszej uchwały.

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, przedłożone dokumenty zaopiniowano - jak na wstępie.

PRZEWODNICZĄCY

II Składu Orzekającego

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Katowicach
Zespół w Bielsku-Białej

CZŁONEK KOLEGIUM
Bernadeta Dziedziak

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, w **terminie 14 dni** od daty jej doręczenia.