

Uchwała Nr 4200/II/79/2018
z dnia 16 kwietnia 2018 roku
II Składu Orzekającego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Katowicach

**w sprawie: opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Żywca sprawozdaniu
z wykonania budżetu za 2017 rok.**

Na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 267 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) - II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodnicząca: Bernadeta Dziedziak

Członkowie: Tadeusz Stawowczyk
 Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonym przez **Burmistrza Miasta Żywca** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego – **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2018 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Zespołu Zamiejscowego w Bielsku-Białej, wpłynęło sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy, przedłożone przez Burmistrza Miasta Żywca działającego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r.

poz. 2077 z późn. zm.). Sprawozdanie zostało przedstawione Izbie z zachowaniem ustawowego terminu, tj. do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym. Wraz ze sprawozdaniem przedłożono również informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

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

1. Budżet Miasta na rok 2017 został uchwalony uchwałą Rady Miejskiej w Żywcu Nr XXX/225/2016 z dnia 29 grudnia 2016 roku. W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2017 rok – 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. z 2016 r. poz. 1015) – stosowanego w oparciu o §22 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109) 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), **za wyjątkiem** wykazanych w tabeli „Wykonanie dochodów Miasta Żywca za 2017 rok” dochodów w dziale 756, rozdziale 75616, paragrafie 0690 oraz dochodów w dziale 852, rozdziale 85228, paragrafie 0690, które według sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 roku dotyczą innych paragrafów dochodów - 0560 i 0640.

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2017 rok – jest kompletne, gdyż zawiera informacje wymienione w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tj. w szczególności:

a) wykonane dochody i wydatki, które zostały przedstawione w szczególowości określonej jak w uchwale budżetowej i wyniosły:

- dochody **145.345.694,78 zł**, tj. **90,8%** planu,

- wydatki **145.994.403,98 zł**, tj. **91,2%** planu.

Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia w zakresie niskiego wykonania, na poziomie 16,8% planu, dochodów ze sprzedaży majątku zaplanowanych do uzyskania w 2017 roku w wysokości 8.000.000 zł, a zrealizowanych w kwocie 1.346.279,70 zł. W przedłożonym sprawozdaniu wyjaśniono m.in., że tak małe wykonanie dochodów spowodowane jest utrzymującym się nadal niskim zainteresowaniem inwestorów,

nieznacznym zainteresowaniem przetargami lub wyczekiwaniem na maksymalną obniżkę cen wywoławczych oraz zaostrzoną polityką banków w zakresie zabezpieczeń lub finansowania nieruchomości (strona 2 części opisującej dochody budżetu). **Skład przypomina, że bardzo słaba realizacja dochodów ze sprzedaży majątku występuje w jednostce już od kilku lat i jest podobnie argumentowana.** Ponadto Skład niepokoi stosunkowo niskie wykonanie planu dochodów z podstawowego źródła - wpływów z podatku od nieruchomości zarówno od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych /86,7% planu/, jak i od osób fizycznych /84,5% planu/. Skład Orzekający tut. Izby wielokrotnie zwracał Organom Gminy uwagę **na wymagania w zakresie realistycznego planowania dochodów**, w tym szczególnie dochodów ze sprzedaży majątku oraz podatku od nieruchomości. **Na niskie wykonanie tych dochodów wpływają głównie błędne założenia przy ich planowaniu.** Skład w tym zakresie wnosił zastrzeżenia między innymi w uchwale Nr 4200/II/28/2017 z dnia 27 stycznia 2017 roku, II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Miasta Żywca. Podobne nieprawidłowości miały również miejsce w latach wcześniejszych, a Skład wnosił zastrzeżenia i uwagi w uchwałach dotyczących opinii o przedłożonych przez Burmistrza Żywca sprawozdaniach z wykonania budżetu za 2014, 2015 i 2016 rok.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w wysokości - 648.709,20 zł, wobec planowanej nadwyżki budżetowej w kwocie 7.692,36 zł. Planowany dodatni wynik budżetu – nie został osiągnięty.

Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia w zakresie niewykonania wyniku budżetu zgodnie z podjętą przez organ stanowiący uchwałą budżetową Miasta Żywca. Jak wynika z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, to podejmowana przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - uchwała budżetowa - określa kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczeniem nadwyżki budżetu. Z danych uzupełniających do kwartalnego sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017 wynika, że finansowanie niezaplanowanego 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 wysokości 1.966.641,35 zł, z czego na sfinansowanie niezaplanowanego deficytu organ wykonawczy Miasta bez stosownego upoważnienia organu stanowiącego przeznaczył 648.709,20 zł. 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, a 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 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.) w związku z art. 212 ust. 1 pkt 3 oraz 217 ust. 2 ww. ustawy o finansach publicznych.

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 2017 została osiągnięta nadwyżka operacyjna w kwocie **8.872.139,19 zł;**

b) 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;

c) przedstawiono stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich;

d) ujęto wykaz jednostek z art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, które gromadziły środki na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczały je na finansowanie wydatków.

3. W przedłożonym sprawozdaniu zostały zawarte również inne dane liczbowe i informacje, które obrazują wykonanie budżetu w 2017 roku pod względem finansowym i rzeczowym. Skład Orzekający zauważa, że z informacji zawartych w sprawozdaniu wynika,

że wysokość dochodów uzyskanych z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przewyższyła kwotę wydatków poniesionych na wyznaczone prawnie cele. W związku z tym Skład przypomina, że stosownie do art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487), dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ tej ustawy winny być wykorzystywane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii oraz zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii - **i nie mogą być przeznaczane na inne cele**. Skład ponadto zauważa, że w tabeli „Dochody z opłat z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki budżetu na realizację zadań ujętych w gminnym programie profilaktyki oraz rozwiązywania problemów alkoholowych i gminnym programie przeciwdziałania narkomanii” wykazano wykonaną kwotę dochodów z powyższego tytułu niezgodną z kwotą tych dochodów wykazaną w innych częściach sprawozdania /kolumna 5 tabeli „Wykonanie dochodów Miasta Żywca za 2017 rok” dział 756, rozdział 75618, paragraf 0480 oraz część opisowa „Dochody budżetowe” s. 15/.

4. Ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji – wynika, że stan zobowiązań Miasta według tytułów dłużnych, na koniec 2017 roku wynosił **10.007.691,68 zł**, co stanowiło **6,9%** wykonanych dochodów. Skład zwraca uwagę na stosunkowo wysoki poziom należności wymagalnych Miasta, które według danych sprawozdania Rb-N o stanie należności na dzień 31 grudnia 2017 roku wynosiły 15.944.083,75 zł.

5. Na koniec 2017 roku została zachowana relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którą 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, co stanowi warunek konieczny do uchwalenia budżetu. Do obliczenia relacji przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych,

z zastrzeżeniem art. 243 ust. 2 ww. ustawy. Na dzień wydawania niniejszej opinii - ostatnia zmiana wieloletniej prognozy finansowej Miasta Żywca została dokonana przez uprawniony organ w dniu 25 stycznia 2018 roku. W tym stanie rzeczy, pomimo że wyniki wykonania budżetu za 2017 rok są znane od prawie dwóch miesięcy, nie została dokonana stosowna zmiana wieloletniej prognozy finansowej Miasta. Niezaktualizowana wieloletnia prognoza finansowa Miasta Żywca nie daje więc odpowiedzi na kluczowe zagadnienie, którym jest kształtowanie się relacji zawartej w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu 2017 roku. Skład ze względu na powyższe wnosi zastrzeżenie i zaleca niezwłoczne dokonanie aktualizacji wieloletniej prognozy finansowej, gdyż obowiązujący dokument nie wypełnia ustawowego warunku „realistyczności” z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

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

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł - jak w § 1 uchwały.

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

PRZEWODNICZĄCA
II Składu Orzekającego
Członek Kolegium
Bernadeta Dziedziak