

**Uchwała Nr 4200/II/153/2017**  
**z dnia 26 września 2017 roku**  
**II Składu Orzekającego Regionalnej Izby**  
**Obrachunkowej w Katowicach**

**w sprawie: opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Czernichów informacji  
o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 roku.**

Na podstawie art. 13 pkt 4, art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561)  
- II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach,

Przewodnicząca:      Bernadeta Dziedziak  
Członkowie:            Tadeusz Stawowczyk  
                              Piotr Wybraniec

**u c h w a ł a**, co następuje:

**§ 1.**

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Czernichów** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 roku.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

W dniu 29 sierpnia 2017 roku Wójt Gminy Czernichów, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), przedstawił Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, Zespołowi Zamiejscowemu w Bielsku-Białej, informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2017 roku.

Wraz z tym dokumentem przedłożono również:

- 1) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- 2) informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze 2017 roku dotyczącą jednostek, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 265 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13 pkt 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2017 roku.

**Skład Orzekający ustalił i zważył, co następuje:**

1. Zakres i forma przedłożonej informacji odpowiadają wymogom zawartym w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 266 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
2. W informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2017 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:
  - a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze 2017 roku, w szczególności określonej przez organ stanowiący,
  - b) o przebiegu realizacji zadań zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego,
  - c) dotyczące stanu realizacji budżetu w pierwszym półroczu roku budżetowego.

Przedstawione dane nie są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych, sporządzonych na podstawie:

- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.),
- 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).

**Skład Orzekający stwierdził, że w części danych zamieszczonych w przedłożonej informacji występują różnego rodzaju niezgodności i omyłki, dotyczące w szczególności:**

1) wykazania w tabeli Informacja z wykonania dochodów budżetu Gminy Czernichów za I półrocze 2017 r. oraz w objaśnieniach do dochodów nieprawidłowej kwoty pierwotnie planowanych dochodów. Wykazano **24.957.020,94 zł** i **24.197.020,94 zł**, podczas, gdy zgodnie z uchwałą budżetową Nr XX/155/2016 z 27 grudnia 2016 r. zaplanowano kwotę **25.322.580,94 zł**;

2) rozbieżności polegającej na wykazaniu w objaśnieniach do dochodów innej kwoty planowanych dochodów ogółem po zmianach, aniżeli wykazane w tabeli Informacja z wykonania dochodów budżetu Gminy Czernichów za I półrocze 2017 r. oraz w złożonym sprawozdaniu budżetowym z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-27S za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2017 roku. W objaśnieniach do dochodów wykazano planowane dochody ogółem po zmianach w kwocie **26.549.180,92 zł**, natomiast w tabeli Informacja z wykonania dochodów budżetu Gminy Czernichów za I półrocze 2017 r. oraz sprawozdaniu budżetowym Rb-27S planowane dochody ogółem po zmianach wykazane są w kwocie **26.359.180,92 zł**;

3) rozbieżności polegającej na wykazaniu w objaśnieniach do dochodów innej kwoty dochodów z rozdziału 75621 – „Udział gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa”, aniżeli wykazane w tabeli Informacja z wykonania dochodów budżetu Gminy Czernichów za I półrocze 2017 r. oraz w złożonym sprawozdaniu budżetowym z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego Rb-27S za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2017 roku. W objaśnieniach do dochodów wykazano uzyskane dochody w kwocie **2.389.291,08 zł**, natomiast w tabeli Informacja z wykonania dochodów budżetu Gminy Czernichów za I półrocze 2017 r. oraz w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S wykonane dochody ogółem po zmianach wykazane są w kwocie **2.380.291,08 zł**;

4) błędnego podsumowania kwoty spłaconych pożyczek w tabeli Stan zadłużenia z tytułu zaciągniętych pożyczek z WFOŚ i GW na dzień 30.06.2017 r. Sumę pozycji razem spłaty pożyczek wykazano w kwocie **110.384,00 zł**, podczas gdy wynosi ona **118.384,00 zł**;

5) dodania do wynagrodzeń i pochodnych w zestawieniu tabelarycznym wykonanych wydatków w dziale 801 – „Oświata i wychowanie”, rozdziale 80101 – „Szkoły podstawowe” kwoty **14.140 zł** ujętej w paragrafie 4140 – „Wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych“;

6) błędnego wykazywania w sprawozdaniu z wykonania budżetu jako dochodów majątkowych dochodów „za służebność w Międzybrodziu Bialskim” w kwocie **1.724,16 zł**;

7) w informacji wykazuje się dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 79.880,81 zł, podczas gdy faktycznie wykonane z tego tytułu wyniosły **78.156,65 zł**.

**3.** Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2017 roku przedstawiała się następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości **13.652.680,50 zł**, tj. **51,8 %** planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości **12.649.867,69 zł**, tj. **50,7 %** planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2017 roku był dodatni i wyniósł **1.002.812.81 zł**, przy planowanej w uchwale budżetowej nadwyżce budżetowej w wysokości **1.417.731,85 zł**.

W zakresie dochodów ze sprzedaży majątku zaplanowanych w wysokości **760.000 zł** uzyskano zaledwie **78.156,65 zł** (10,3% planu). Również w zakresie planowanych dochodów w kwocie **180.000 zł** z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) faktyczne wykonanie na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosiło **16.662,08 zł**. W przedłożonej informacji Wójt Gminy wyjaśnił, m.in. że: *„W przypadku dochodów ze sprzedaży mienia komunalnego istnieje realne zagrożenie niewykonania planu. W 3 kwartale nastąpi korekta planu zmniejszająca wielkość dochodów z tego tytułu o 300.000,00 zł. (...) podatek dochodowy od osób prawnych został wykonany w kwocie 16.662,08 zł, co stanowi w stosunku do planu 9,26%. W przypadku podatku od osób prawnych, który jest udziałem z Urzędu Skarbowego trzeba dokonać w 3 kw. korekty planu z uwagi na nieskie wykonanie dochodów, wykonanie dochodów niezależne od gminy. W zakresie tego podatku zauważalny jest od kilku lat spadek wykonania dochodów“*, jak również, iż: *„W zakresie sprzedaży mienia komunalnego gmina ogłasza przetargi na sprzedaż działek w Czernichowie i w Między Białskim, które nie zostały sprzedane w 2015 i w 2016 roku. Jednak, bez efektu. Brak potencjalnych klientów.“*

Stanowisko Składu Orzekającego w sprawie braku realizacji ww. dochodów znajduje się w dalszej części opinii.

**4.** W uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zachowana była zasada, wynikająca z art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Skład Orzekający ponadto przypomina, że zgodnie z art. 242 ust. 2 przywołanej ustawy, 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 tegoż artykułu /tj. 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/.

5. Zachowana została w pierwszym półroczu roku budżetowego relacja wynikająca z regulacji zawartej w art. 243 ust. 1 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. **Skład Orzekający wnosi zastrzeżenia w zakresie dochowania wymogów tej relacji przez Gminę Czernichów. Relacja, o której mowa powyżej zostaje zachowana wyłącznie przy uwzględnieniu realizacji założonych w planie budżetu, dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 760.000 zł, oraz wykonania dochodów bieżących, a w przypadku Gminy występuje ryzyko niewykonania dochodów ze sprzedaży majątku i dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w kwocie 180.000 zł.** Sprzedaż majątku została zrealizowana w pierwszym półroczu w kwocie zaledwie 78.156,65 zł, natomiast faktyczne wykonanie dochodu z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych na dzień 30 czerwca 2017 r. wynosiło 16.662,08 zł.

Według wyliczeń tutejszej Izby, przy faktycznym wykonaniu dochodów z tytułu sprzedaży majątku w 2017 roku na poziomie z dnia 30 czerwca 2017 roku, wskaźnik z art. 243 nie zostanie przez Gminę spełniony. O konieczności racjonalizacji wydatków i niebezpieczeństwie wynikającym z opierania budżetu na niepewnych dochodach, jakimi niewątpliwie są dochody ze sprzedaży majątku informowano już m.in.: w uchwale Nr 4200/II/243/2015 z 10 grudnia 2015 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Czernichów projekcie uchwały budżetowej na 2016 r., uchwale Nr 4200/II/10/2016 z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu Gminy Czernichów wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań oraz uchwale Nr 4200/II/167/2016 z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Czernichów projekcie uchwały budżetowej na 2017 rok. Należy też dodać, że Gmina korzysta z wyłączeń z ust. 3a art. 243 ustawy. Z przepisu art. 243 ust. 4 tej ustawy wynika, że w przypadku niespełnienia warunków, lub gdy określone w umowie o dofinansowanie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, nie zostały przekazane albo po ich

przekazaniu został orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, uwzględniając w tej relacji kwotę zobowiązań związaną z: 1) nieprzekazanymi środkami lub środkami, w stosunku do których orzeczono zwrot; 2) niespełnieniem warunków, o których mowa w ust. 3 lub 3a. **Reasumując, brak realizacji dochodów ze sprzedaży majątku powoduje niespełnienie relacji z art. 243 ustawy. Wszystkie te okoliczności wskazują na bardzo poważne zagrożenia związane z możliwością wystąpienia w Gminie Czernichów przesłanek skutkujących brakiem możliwości uchwalenia, na kolejny rok lub lata, wieloletniej prognozy finansowej i budżetu jednostki samorządu terytorialnego, opracowanych zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, Skład przytacza poniżej treść przepisu art. 240a cyt. wyżej ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kolegium regionalnej izby obrachunkowej wzywa jednostkę samorządu terytorialnego do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego oraz przedłożenia tego programu celem zaopiniowania do regionalnej izby obrachunkowej, w terminie 45 dni od dnia otrzymania wezwania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała program postępowania naprawczego na okres nieprzekraczający 3 kolejnych lat budżetowych.**

6. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że łączna kwota zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca 2017 roku wyniosła **14.673.733,46 zł**, co stanowiło **55,7 %** planowanych dochodów w 2017 roku. **Skład wnosi zastrzeżenia w zakresie występowania zobowiązań wymagalnych, czyli uznanych za bezsporne przez Gminę będącą dłużnikiem, których termin płatności już upłynął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone w wysokości 48.361,59 zł. Świadczy to o naruszeniu przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Gmina Czernichów z nieterminowego regulowania swoich zobowiązań uczyniła trwałą, chociaż niezgodną z prawem zasadę wykonywania budżetów kolejnych lat. W tej sprawie Skład Orzekający tut. Izby, bezskutecznie przestrzegał już Organy Gminy o niezgodnym z prawem działaniu i wskazywał na kierunki poprawnego działania, między**

innymi w opiniach wydawanych w 2015 i 2016 roku. We wskazanej kwocie zadłużenia wystąpiły zobowiązania z tytułu zaciągniętych, a niespłaconych na dzień 30 czerwca 2017 roku zobowiązań krótkoterminowych z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości **235.182,73 zł, które będą wymagały spłaty w II półroczu roku budżetowego.**

Skład Orzekający podnosi, że w informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej wykazano planowaną kwotę długu w pozycji 6 wyższą, aniżeli wynika to z danych na dzień 30 czerwca 2017 roku. Natomiast kwota długu wykonanego za I półrocze 2017 roku została wykazana w kwocie niższej, niż wynikająca z ww. sprawozdania Rb-Z, bo w wysokości **13.093.046,42 zł** (różnica: 1.580.687,04 zł). W sprawozdaniu Rb-Z w kolumnie 12 – „Zadłużenie wobec przedsiębiorstw niefinansowych” wykazano kwotę **4.747,80 zł**, która jak wynika z objaśnień do sprawozdania pochodzi z tytułu zakupu na raty telefonów komórkowych. Skład Orzekający zwraca uwagę, że kwota ta powinno zostać wykazana w wieloletniej prognozie finansowej w poz. 14.2 – „Kwota długu, którego spłata dokona się z wydatków budżetu”. Ponadto wskazuje się na potrzebę uaktualniania planowanych wielkości zawartych w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego na dzień 30 czerwca danego roku budżetowego, tak aby przedkładane informacje o przebiegu wykonania budżetu i o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej za pierwsze półrocze roku budżetowego odnosiły się do planowanych wielkości faktycznie wynikających z tych dokumentów. W Gminie Czernichów wystąpiły istotne rozbieżności, albowiem ostatnie aktualizacje danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej miały miejsce na sesji w dniu 29 maja 2017 roku. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej wykazano kwoty rozbieżne od faktycznie wynikających z uchwały Nr XX/156/2016 Rady Gminy Czernichów z dnia 27 grudnia 2016 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czernichów na lata 2017-2028 oraz jej późniejszych zmian. Dane wykazywane w poszczególnych latach objętych wieloletnią prognozą finansową, obejmującą również kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, winny być każdorazowo weryfikowane z uwzględnieniem ustawowego **wymogu realistyczności**, stosownie do regulacji zawartej w art. 226 ust. 1 ww. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, o czym II Skład Orzekający już informował między innymi: w opinii nr 4200/II/44/2015 z dnia 23 lutego 2015 roku, w opinii 4200/II/138/2015 z dnia 8 września 2015 roku, oraz w opinii nr 4200/II/31/2017 z dnia 27 stycznia 2017 roku.

Tego typu błędy i nieprawidłowe dane dyskwalifikują wartość merytoryczną przedłożonych informacji.

Ze względu na te wszystkie powyżej podane i omówione powody, Organy jednostki samorządu terytorialnego winny, jak najszybciej podjąć stosowne działania zmierzające do zachowania prawnych możliwości samodzielnego uchwalania budżetów na lata następne, zgodnie z przytoczoną powyżej regulacją zawartą w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Chodzi o zaprowadzenie dużych oszczędności po stronie wydatków budżetu Gminy i dostosowanie ich do możliwości jego strony dochodowej, bez planowania kolejnych nierealizowanych dochodów ze sprzedaży majątku, przy jednoczesnym zapewnieniu terminowej i zgodnej z prawem spłaty dotychczas zaciągniętych zobowiązań. Ponadto ilość zawartych nieprawidłowych danych i informacji w przedłożonym do opiniowania dokumencie nie pozwala na jego pozytywną ocenę.

W podsumowaniu niniejszej negatywnej opinii, Skład Orzekający w sprawie pragnie wyraźnie zaznaczyć, że opinie o informacjach o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze są nie tylko okresową ich oceną, ale na ich podstawie mogą być formułowane wnioski odnośnie potrzeby dokonania ewentualnych korekt w uchwale budżetowej lub wdrożenia zdecydowanych działań oszczędnościowych i naprawczych przez Organy Gminy, które zasadniczo mogą wpłynąć na poprawę wykonania budżetu w II półroczu roku budżetowego i pozwolą na jego pozytywną roczną ocenę.

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 daty jej doręczenia.

**PRZEWODNICZĄCA**  
**II Składu Orzekającego**  
**Członek Kolegium**  
**Bernadeta Dziedziak**