

Uchwała Nr 4200/II/76/2019

z dnia 26 kwietnia 2019 roku

II Składu Orzekającego Regionalnej Izby

Obrachunkowej w Katowicach

**w sprawie: opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Czernichów sprawozdaniu
z wykonania budżetu za 2018 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) w związku z art. 267 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 **negatywną** opinię o przedłożonym przez **Wójta Gminy Czernichów** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 rok.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Wójt Gminy Czernichów przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, Zespołowi Zamiejscowego w Bielsku-Białej, sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy za 2018 rok, działając na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). Sprawozdanie zostało przedstawione

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:

1. Budżet gminy na rok 2018 został uchwalony uchwałą Rady Gminy Czernichów Nr XXX/246/2017 z dnia 22 grudnia 2017 roku. W przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 rok nie występują rozbieżności w stosunku do danych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

2. Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2018 rok jest kompletne, gdyż zawiera informacje wymienione w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. w szczególności:

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

- dochody **27.530.669,66 zł**, tj. **94,9 %** planu,

- wydatki **25.805.939,93 zł**, tj. **92,7 %** planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się nadwyżką budżetową w kwocie **1.724.729,73 zł**, przy planowanej nadwyżce budżetu w wysokości **1.162.566,29 zł**. **W ocenie Składu Orzekającego niezapłacenie części zobowiązań roku 2018 spowodowało uzyskanie lepszego niż planowano wyniku budżetu** – o zobowiązaniach szczegółowo mówi pkt 4 niniejszej opinii.

Znacznie poniżej planu, bo o 1.391.107,43 zł /tj. 14,9 %/ wykonano dochody z podstawowego źródła, którym jest podatek od nieruchomości, co może świadczyć o błędach w planowaniu dochodów z tego źródła. W części opisowej sprawozdania w zakresie dochodów działu 756 wyjaśniono: „*Największy podatek w tym rozdziale to podatek od nieruchomości od osób prawnych, gdzie wykonanie wyniosło 6.823.800,84 zł, co stanowiło 87,14 % w stosunku do zaplanowanej kwoty dochodów. Zaległości z tego tytułu wynoszą 293.681,14 zł, z czego kwota zaległości w podatku w wysokości 194.619,22 zł jest zabezpieczona hipoteką (...) Podatek od nieruchomości od osób fizycznych wyniósł na koniec 2018 r – 1.136.808,41, został wykonany w 74,73% w stosunku do planu, który wynosił*

1.521.128,00 zł. Należy dodać, że zaległości w podatku od osób fizycznych na koniec 2018 roku wyniosły (...) od nieruchomości 195.338,77 zł". **Jak z powyższego wynika, w sprawozdaniu odniesiono się tylko do zaległości podatkowych w kwocie 489.019,91 zł, jednakże nie wskazano przyczyn niewykonania pozostałej zaplanowanej kwoty dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 902.087,52 zł, co potwierdza tezę o błędnym planowaniu dochodów z tego źródła.** O prawidłowym planowaniu i opieraniu budżetu o pewne dochody Skład przypominał Organom Gminy m.in.: uchwale Nr 4200/II/138/2015 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Czernichów informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 roku, 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, uchwale Nr 4200/II/153/2017 z dnia 26 września 2017 r. w sprawie opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Czernichów informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2017 roku oraz uchwale Nr 4200/II/87/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Czernichów sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2017 rok;

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 r. o finansach publicznych /tj. środków unijnych i innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi/, dokonane w trakcie roku budżetowego;

c) przedstawiono stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

3. Został spełniony wymóg wynikający z art. 242 ust. 2 i ust. 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 2018 została osiągnięta nadwyżka operacyjna w kwocie 2.169.841,87 zł. Taki poziom nadwyżki operacyjnej w ocenie Składu został uzyskany poprzez niezapłacenie w terminie bieżących zobowiązań 2018 roku w wysokości 282.640,43 zł, inaczej nadwyżka operacyjna zostałaby osiągnięta w niższej wysokości 1.887.201,44 zł.**

4. Ze sprawozdania Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji – wynika, że stan zobowiązań Gminy według tytułów dłużnych, na koniec 2018 roku wynosił **11.783.289,78 zł**, co stanowiło **42,8 %** wykonanych dochodów. **W kwocie tej występują zobowiązania wymagalne, czyli uznane za bezsporne przez Gminę będącą dłużnikiem, których termin płatności już upłynął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone w wysokości 282.640,43 zł. Wystąpiły zobowiązania wymagalne z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 168.315,84 zł /w tym zakup energii w kwocie 54.650,56 zł/, pozostałe wynosiły 114.324,59 zł /w tym z tytułu wynagrodzeń osobowych pracowników w kwocie 114.304,47 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 niezgodną z prawem zasadę wykonywania budżetu.** 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 latach poprzednich. Skład podnosi ponadto, że niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1458 z późn. zm.) stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych.

W 2018 roku zapłata zobowiązań nastąpiła ze źródeł niezgodnych z prawem, a mianowicie z dochodów lat przyszłych, tj. subwencji 2019 roku w wysokości 332.106,74 zł oraz niewykorzystanych, a przeznaczonych do zwrotu w styczniu 2019 roku dotacji otrzymanych w grudniu 2018 roku w kwocie 70.250,78 zł, co wynika ze sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2018 roku. Zgodnie z art. 211 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki i jest uchwalany na rok budżetowy. Wobec powyższego nie można w roku budżetowym angażować środków finansowych innego roku budżetowego. **Nieprawidłową jest ponadto sytuacja, w której o przeznaczeniu subwencji zdecydował samodzielnie organ wykonawczy Gminy.** To organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje o przeznaczeniu subwencji, co wynika z przepisów art. 7 ust. 3 ustawy

z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 z późn.zm.).

Na koniec 2018 roku zwiększyły się również zobowiązania Gminy Czernichów pochodzące z innych tytułów, które łącznie ze zobowiązaniami wymagalnymi wg danych sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2018 wynosiły na dzień 31 grudnia ubiegłego roku **2.102.809,39 zł**. W stosunku do stanu z dnia 31 grudnia 2017 roku, gdzie wynosiły 1.534.345,05 zł, a zobowiązania wymagalne nie występowały - zobowiązania te wzrosły o kwotę **568.464,34 zł, czyli o 37 %**. Według złożonego sprawozdania w dacie 31 grudnia 2018 r. nie upłynął jeszcze termin zapłaty zobowiązań w kwocie 1.820.168,96 zł, jednakże tak znaczący wzrost zobowiązań ogółem na koniec roku budżetowego jest negatywną tendencją.

Reasumując, występowanie zobowiązań wymagalnych, jak również wysoki poziom zobowiązań Gminy w dniu 31 grudnia 2018 r. w powiązaniu z niewielką ilością środków na rachunku budżetu, a także wykorzystaniem środków z subwencji roku 2019 i dotacji przeznaczonych do zwrotu w 2019 roku, świadczy o bardzo poważnych problemach finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Należy także dodać, że zaciągnięte a niezapłacone zobowiązania 2018 roku obciążają plan budżetu 2019 roku.

5. Na koniec 2018 roku, 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 - po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu 2018 roku, *formalnie* ulega poprawie, jednakże w przypadku zapłaty w terminie zobowiązań, które stały się wymagalne /a o których mowa w poprzednim punkcie niniejszej opinii/ relacja ta uległaby pogorszeniu.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach orzekł o negatywnym zaopiniowaniu przedłożonego sprawozdania. Opinia Składu Orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 rok nie wiąże Rady Gminy Czernichów przy rozstrzyganiu o udzieleniu bądź nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium z wykonania budżetu. Opinia jest instrumentem

pomocniczym, służącym organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do oceny wykonania budżetu przez organ wykonawczy gminy.

W wykonaniu przepisu art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, o negatywnej opinii wydanej w sprawie określonej w art. 13 pkt 5 prezes izby informuje właściwego wojewodę i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Wójt Gminy Czernichów jest zobowiązany do przedstawienia negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Radzie Gminy wraz z odpowiedzią na zawarte w niej zarzuty, przed rozpatrzeniem absolutorium, co wynika z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

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**