

## **Uchwała Nr 4200/II/160/2015**

**z dnia 25 września 2015 roku**

### **II Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

**w sprawie: opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Rajcza informacji o przebiegu  
wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 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 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) - II Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach,

Przewodniczący: Bernadeta Dziedzic

Członkowie: Aneta Humeńczyk

Krystyna Zawisłak

**u c h w a ł a**, co następuje:

#### **§ 1.**

Wydaje się **pozytywną** opinię o przedłożonej przez **Wójta Gminy Rajcza** informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2015 roku wraz **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej opinii.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 31 sierpnia 2015 roku Wójt Gminy Rajcza, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 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 2015 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 2015 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 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2015 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. Skład Orzekający zauważa jedynie, iż informacja o przebiegu wykonania planu finansowego Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu nie zawiera danych dotyczących występowania zobowiązań wymagalnych, lub ich braku, a jest to wymóg nałożony przepisem art. 265 pkt 1 ww. ustawy o finansach publicznych
2. W informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2015 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:
  - a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze 2015 roku, w szczególności określonej przez organ stanowiący,
  - b) o przebiegu realizacji zadań zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego,
  - c) dotyczące analizy i oceny stanu realizacji budżetu w pierwszym półroczu roku budżetowego.

Przedstawione dane nie są w pełni 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. poz. 119 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).

**Występujące rozbieżności między innymi dotyczą:**

- a) wykazania w tabeli na stronie 2 informacji łącznej kwoty planowanych przychodów budżetu w wysokości 1.481.367,41 zł, czyli niezgodnej ze sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, z którego wynika plan przychodów w kwocie 1.219.968,22 zł,
- b) braku wykazania w części opisowej na stronie 6 informacji danych o dochodach bieżących w dziale 750, w rozdziale 75011 klasyfikacji budżetowej, z tytułu źródeł sklasyfikowanych w § 0970 i 2360, które występują w świetle sprawozdania Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2015 roku,
- c) podania na stronie 13 informacji w opisie wydatków budżetu, że w dziale 750, w rozdziale 75023 klasyfikacji budżetowej wykonano m.in. wydatki majątkowe na termomodernizację Urzędu, podczas gdy ze sprawozdania Rb – 28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2015 roku - brak realizacji wydatków majątkowych,
- d) podania na stronie 9 informacji danych o zaległościach w podatku rolnym od osób fizycznych i prawnych według stanu na 30 czerwca 2015 roku, w kwotach odwrotnych niż zawarte w sprawozdania Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2015 roku (dane z kolumny nr 10 tego sprawozdania).

Skład nadmienia, że zgodnie z przepisami załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz 1053 z późn. zm.) wymienione niżej paragrafy łączy się w grupy w następujący sposób - dotacje i subwencje: 200 do 205, 211 do 213, 219 do 233, 236, 237, 239 do 265, 268 do 277, 279 do 294 i 296 do 299. Zatem wydatki z §291 zalicza się do dotacji. W zakresie klasyfikowania dochodów ze sprzedaży składników mienia, Skład zaleca zapoznanie się ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów Nr STI-4834-1180/2006/2019 z dnia 26 lutego 2007 roku, szczególnie w zakresie prawidłowego stosowania paragrafu 0870 - Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych. Zgodnie z tym stanowiskiem w tym paragrafie należy ujmować dochody uzyskane ze sprzedaży składników majątkowych będących rzeczami ruchomymi.



3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2015 roku nie przebiegała zgodnie z uchwalonym budżetem i jego zmianami.

Wykonanie budżetu przedstawia się bowiem następująco:

- dochody zrealizowano w wysokości **15.377.754,59 zł**, tj. **45,5 %** planu,
- wydatki zrealizowano w wysokości **15.396.576,07 zł**, tj. **45,5 %** planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2015 roku był ujemny i wyniósł **-18.821,48 zł**, przy planowanym w uchwale budżetowej deficycie budżetu w kwocie **49.500,00 zł**. W informacji przedstawiono omówienie wykonania budżetu w I półroczu 2015 roku, z którego wynika **brak** wykonania dochodów majątkowych zaplanowanych w wysokości 4.343.414 zł, który opatrzono jedynie komentarzem zawartym na stronie 3 informacji, że w I półroczu 2015 roku dochodów majątkowych nie wykonano. Ponadto poniżej planu przedstawia się wykonanie dochodów bieżących z tytułu podatków i opłat ujętych w rozdziałach 75615 i 75616 (41% planu), w tym tytułu wpływów z podatku od nieruchomości na poziomie 41,5% planu tych dochodów w kwocie 3.260.000 zł. Pomimo braku wyjaśnień w tym zakresie należy wnioskować, że **realizacja budżetu Gminy Rajcza szczególnie poprzez całkowity brak realizacji dochodów majątkowych, w tym brak dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 1.500.000 zł oraz słabą realizację planu dochodów budżetu z tytułu podatków i opłat lokalnych - jest zagrożona**, do czego Skład Orzekający odniósł się w dalszej części niniejszej 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 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 zaznacza jednak, iż relacja o której mowa powyżej, zostaje zachowana w 2015 roku po uwzględnieniu kwot wyłączeń z tytułów określonych w art. 243 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy o finansach publicznych. Dodatkowo należy wyjaśnić, iż Gmina nawet po zastosowaniu wyłączeń o których mowa powyżej, znajdowała się na granicy możliwości w zakresie spełnienia wymogów przepisu art. 243 ww. ustawy o finansach publicznych w latach: 2015 i 2016 (do granicznego wskaźnika pozostało: 0,09 % i 0,5 %). Dopiero po uwzględnieniu danych z wykonania 2014 roku sytuacja w zakresie spełnienia tej relacji uległa poprawie. **W tej sytuacji Skład Orzekający podnosi, iż nawet po uwzględnieniu danych z wykonania roku ubiegłego relacja o której mowa powyżej, zostaje zachowana przy uwzględnieniu realizacji założonych w wieloletniej prognozie finansowej dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 1.500.000 zł. Natomiast na dzień 30 czerwca bieżącego roku - brak jakiegokolwiek wykonania dochodów ze sprzedaży majątku, albowiem wykonano 0 % planu w kwocie 1.500.000 zł.** W przedłożonej informacji wyjaśniono jedynie, iż w sprawie zaplanowanych dochodów z majątku gminy zostaje przygotowywana procedura do przetargu. **Skład Orzekający pragnie podkreślić, iż niewykonanie dochodów ze sprzedaży majątku w zaplanowanej wysokości może przyczynić się nie tylko do istotnego pogorszenia relacji z art. 243 ww. ustawy o finansach publicznych, ale nawet do jej niezachowania. Zagrożenie jest tym bardziej realne, albowiem Gminie grozi niezrealizowanie jeszcze innych istotnych pozycji budżetu, o czym sygnalizowano powyżej.** Należy ponadto zauważyć, iż do łącznej kwoty przypadających w tych latach spłat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 243 ust. 1, ustawy dodaje się przypadające do spłaty w tych samych latach budżetowych, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez Gminę Rajcza, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 244 ust. 1 ustawy, czyli Gmina winna uwzględniać w swoich perspektywach finansowych sytuację i zamierzenia związku w zakresie nowego zadłużenia.



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 2015 roku wyniosła **9.416.581,24 zł**, co stanowiło **27,9 %** planowanych dochodów w 2015 roku, w tym wystąpiło zobowiązanie z tytułu zaciągniętego, a niespłaconego na dzień 30 czerwca 2015 roku kredytu krótkoterminowego w wysokości **486.354,24 zł**. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z przepisem art. 89 ust. 2 ww. ustawy o finansach publicznych zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na cel pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu - podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

**Skład Orzekający w niniejszej sprawie oprócz zamieszczonych powyżej uwag i sygnalizacji - wnosi następujące zastrzeżenia:**

Z analizy przedłożonej informacji z wykonania budżetu za I półrocze 2015 roku wynika, że Gmina Rajcza znajduje się w trudnej sytuacji w zakresie realizacji budżetu, związanej z jej stanem zadłużenia i z ograniczeniami związanymi z możliwościami jego spłaty, które wynikają z reguł ustawowych zawartych w art. 243 i 244 powołanej wcześniej ustawy o finansach publicznych. Sytuacja ta powoduje trudności z zachowaniem bieżącej płynności finansowej. **Szczególnie niepokojącym jest stopień realizacji zaplanowanych dochodów własnych Gminy (niespełna 38 %), a w szczególności realizacja dochodów majątkowych (0 %), w tym dochodów ze sprzedaży majątku (0 %).** Przedłożona informacja nie zawiera określenia przyczyn zaistniałej sytuacji, jak również wskazania konkretnych dalszych działań, które Gmina zamierza podjąć w celu wykonania planu dochodów i wydatków budżetu. **Należy podkreślić, iż stopień realizacji ustawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego uzależniony jest od poziomu osiąganych przez tę jednostkę dochodów budżetowych, a nie kolejnych zaciąganych zwrotnych zobowiązań dłużnych. Przede wszystkim realne planowanie dochodów pozwala uniknąć trudności w realizacji zadań i dokonywać wydatki zgodnie z ich planem. Działania Gminy powinny koncentrować się na wygospodarowaniu środków na spłatę zadłużenia. W tym celu należy pilnie dokonać analizy działań oszczędnościowych możliwych do podjęcia w wydatkach bieżących i majątkowych budżetu. Niezbędne być może będą korekty doprowadzające plan dochodów budżetu do poziomu realnego do ich osiągnięcia, jak również intensyfikacja działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych należności.**



Z tych powodów Skład Orzekający zwraca uwagę na poważne zagrożenia związane z możliwością wystąpienia w Gminie Rajcza przesłanek skutkujących brakiem możliwości uchwalenia, na kolejny rok lub lata, wieloletniej prognozy finansowej i budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244 ustawy o finansach publicznych oraz wystąpienia zagrożenia związanego z realizacją zadań publicznych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. 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. Program postępowania naprawczego zawiera w szczególności:

- 1) analizę stanu finansów jednostki samorządu terytorialnego, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych;
- 2) plan przedsięwzięć naprawczych, wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia, o którym mowa w ust. 1, oraz zachowania relacji określonej w art. 242-244;
- 3) przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uchwalić wieloletnią prognozę finansową oraz budżet jednostki, które nie zachowują relacji określonej w art. 242-244 w okresie realizacji programu postępowania naprawczego, który uzyskał pozytywną opinię regionalnej izby obrachunkowej, przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego.

**W okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego:**

- 1) **nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych;**
- 2) **nie może udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;**
- 3) **nie może udzielać poręczeń, gwarancji i pożyczek;**
- 4) **nie może ponosić wydatków na promocję jednostki;**
- 5) **nie może tworzyć funduszu sołeckiego;**

**6) ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.**

Począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków:

- 1) na diety radnych,
  - 2) na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego
- nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

Program postępowania naprawczego może ponadto zawierać inne ograniczenia.

**W tych okolicznościach wydano pozytywną opinię, ale z zastrzeżeniami, gdyż brak pilnych samodzielnych działań naprawczych i korygujących ze strony właściwych organów Gminy może spowodować niezachowanie relacji z art. 243 ustawy i brak możliwości uchwalenia budżetu na kolejne lata.**

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia, przedłożoną informację zaopiniowano - jak w sentencji.

**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Katowicach**

**Zespół w Bielsku-Białej**

**PRZEWODNICZĄCY**

**II Składu Orzekającego**

**CZŁONEK KOLEGIUM**

*Bernadeta Dziedziak*

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