

Uchwała Nr 4200/I/161/2020

I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 29 października 2020 r.

87-01-0202

Uchwała Nr 4200/I/161/2020

Wpł. 29. 10. 2020

L.dz. RKPE-1895

Podpis

w sprawie opinii o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Łęczyny informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 roku

Na podstawie art. 13 pkt 4, art. 19 ust. 1 i 2 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) - I Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach:

Przewodniczący      Tadeusz Stawowczyk  
Członkowie            Bernadeta Dziędziak  
                              Piotr Wybraniec

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Łęczyny informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 roku.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

**Uzasadnienie:**

Burmistrz Miasta Łęczyny, działając na podstawie art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), przedstawiła Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2020 roku. Informację przedłożono w ustawowym terminie.

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 r. o finansach publicznych,

2) informację o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze 2020 roku dotyczącą jednostek, dla których organem założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 265 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

I 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 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), dokonał analizy przedstawionej informacji o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2020 roku.

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

1. Przedłożona informacja winna zostać sporządzona m.in. w szczególowości zgodnej z wymogami wynikającymi z uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 266 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Skład Orzekający stwierdził jednak, że w dokumencie tym występują różnego rodzaju niezgodności z tą uchwałą, a w szczególności dochody i wydatki zostały wykazane w innej szczególowości niż wymagana. W związku z tym Skład zaleca potrzebę przeanalizowania zapisów uchwały Rady Miasta Łęczyny Nr LXII/425/10 podjętej w dniu 30 czerwca 2010 r. i dostosowanie jej treści do bieżących potrzeb oraz aktualnego stanu prawnego.

2. W przedłożonej informacji z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze 2020 roku zamieszczono w szczególności następujące dane:

- a) o przebiegu wykonania dochodów i wydatków za pierwsze półrocze roku budżetowego, w szczególowości 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 zostały zaprezentowane na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych, sporządzonych na podstawie:

- rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564),
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564).

Skład stwierdził jednak, że w opiniowanym dokumencie występuje wiele różnego rodzaju niezgodności i błędów oraz nieścisłości czy też omyłek pisarskich. Wśród wielu przykładów różnych rozbieżności można wskazać w szczególności na następujące istotne mankamenty:



- w zestawieniu na str. 2. informacji podano m.in, że w okresie sprawozdawczym dokonano różnych zmian w budżecie zarówno na podstawie uchwał jak i zarządzeń. Wśród tych danych zawarto informację o zmniejszeniu dochodów majątkowych o kwotę 1.800.314 zł, podczas gdy faktycznie dochody te zostały o tą kwotę zwiększone,

- w tabeli w załączniku nr 14 /na str.73./ w kolumnie „Wydatki Plan według uchwały budżetowej” w wierszu ogółem wykazano kwotę 2.500.000,00 zł, podczas gdy z wierszy składowych z innych części tej informacji oraz ze sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych Rb-28S za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca roku 2020 wynika, że kwota ta wynosi 4.579.000 zł,

- na stronie 43. wskazano błędną kwotę różnicy między wykonanymi dochodami bieżącymi a wykonanymi wydatkami bieżącymi,

- na stronie 59. w planie według uchwały budżetowej występuje błędna suma wydatków bieżących i wydatków jednostek budżetowych,

- w załączniku nr 11. występuje błędna suma wykonania wydatków,

- w załączniku nr 13. /na str.72./ występuje błędna suma wydatków jednostek budżetowych,

- w załączniku nr 15. /na str. 78./ w wydatkach majątkowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych występują błędne kwoty wykazane w dziale 851 dot. dotacji celowych.

Ponadto Skład Orzekający zapoznał się z przedłożoną informacją o przebiegu wykonania planów finansowych samorządowych osób prawnych, dla których Gmina jest organem założycielskim. W informacjach Miejskiej Biblioteki Publicznej oraz Miejskiego Ośrodka Kultury nie zamieszczono danych dotyczących należności i zobowiązań (w tym wymagalnych), a takie dane są wymagane zgodnie z przepisem art. 265 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

**3. Realizacja budżetu jednostki samorządu terytorialnego w pierwszym półroczu 2020 roku przedstawia się następująco:**

- dochody zrealizowano w wysokości 40.342.813,43 zł, tj. 45.4 % planu,

- wydatki zrealizowano w wysokości 38.676.597,39 zł, tj. 42,4 % planu.

Wynik budżetu osiągnięty w pierwszym półroczu 2020 roku był dodatni i wyniósł 1.666.216,04 zł, wobec planowanego w uchwale budżetowej deficytu budżetowego w wysokości -2.386.415,50 zł. Skład Orzekający w dacie wydawania niniejszej opinii dysponował jednakże dodatkowymi danymi pochodzącymi ze sprawozdań budżetowych sporządzonych przez jednostkę na dzień 30 września 2020 r. Ze sprawozdania Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jst -za III kwartał br. wynika jednak, że taka nadwyżka obecnie już nie występuje, gdyż wykazano deficyt budżetowy w kwocie - 1.187.997,11 zł. Biorąc pod uwagę aktualną niekorzystną sytuację makroekonomiczną, związaną z rozwojem pandemii Covid-19, Skład dostrzega poważne zagrożenia co do możliwości zrealizowania budżetu w założonych ramach, bez przekroczenia uchwalonego przez organ stanowiący poziomu deficytu budżetowego.



Dokonując oceny stanu realizacji budżetu Skład stwierdził ponadto zagrożenia związane z realizacją planowanego poziomu dochodów budżetowych albowiem wykonanie bardzo istotnego rodzaju dochodów dla tej jednostki, jakim są dochody ze sprzedaży majątku, zostały zrealizowane jedynie w kwocie 415.854,21 zł, co stanowi zaledwie 9,9 % planu ustalonego w wysokości 4.209.940,00 zł). Jako przyczynę niskiego stanu realizacji dochodów Burmistrz Miasta wskazała m.in. brak sprzedaży nieruchomości objętych umową z Katowicką Strefą Ekonomiczną, nieotrzymanie dotacji celowych oraz planowane uzyskanie dofinansowania w drugim półroczu roku budżetowego. Skład stwierdził również, że wykazano ujemne wykonanie i potrącono gminie (w kwocie -398.198,40 zł) wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych. Zgodnie z zaprezentowanymi wyjaśnieniami dochody te realizowane są przez urzędy skarbowe i na podstawie informacji z Ministerstwa Finansów w okresie sprawozdawczym zostały wykonane z wartością ujemną. Jak podsumowano to w informacji, ze względu na zamrożenie gospodarki w związku z pandemią Covid-19, istnieje zagrożenie w realizacji planowanych dochodów z w/w tytułu. Według uzyskanych dodatkowych informacji kwota ta może ulegać sukcesywnemu zwiększeniu, co wpłynie będzie przede wszystkim niekorzystnie na kształtowanie się niezwykle istotnej części operacyjnej budżetu.

Skład stwierdził ponadto kolejną bardzo istotną i niekorzystną okoliczność związaną z faktem występowania nadpłaty dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, wynoszącej 5.577.172,27 zł. Jak wyjaśniono w informacji ustalone nadpłaty wynikają z prowadzonych postępowań administracyjnych oraz sądowych i dotyczą podmiotu górniczego. Stan ten powoduje poważne zagrożenia związane z koniecznością potencjalnego zwrotu takich nadpłat, które mogą w sposób istotny wpłynąć bardzo niekorzystnie na realizację budżetu w pozostałej części roku budżetowego i w latach następnych.

**4.** W uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego zachowana była zasada, wynikająca z art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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. 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/. Wykonana nadwyżka operacyjna wyniosła na koniec I półrocza br. wynosiła 3.461.896,47 zł i była wówczas niższa od planowanej nadwyżki w roku 2020 r. w kwocie 4.301.859,50 zł. Skład Orzekający, dysponując w dacie wydawania niniejszej opinii dodatkowymi danymi pochodzącymi ze sprawozdań budżetowych sporządzonych przez jednostkę na dzień 30 września 2020 r. stwierdził, że ze sprawozdania Rb-NDS – o nadwyżce/deficycie jst - za III



kwartał br. wynika, iż taka nadwyżka osiągnęła pułap 4.526.862,51 zł, jednakże ciągle niższy od planowanej. Biorąc jednak pod uwagę wyżej wskazane uwarunkowania oraz występujące zagrożenia spowodowane trwającą pandemią, może to powodować poważne ograniczenia związane z możliwością uzyskiwania dochodów budżetowych w założonych wielkościach i jednocześnie koniecznością ponoszenia różnego rodzaju dodatkowych wydatków. W ocenie Składu sytuacja finansowa Miasta Łęczyny w dalszej części roku budżetowego może ulec istotnemu pogorszeniu, a w szczególności może być zagrożone faktyczne wypracowanie niezbędnej nadwyżki operacyjnej, co może wpłynąć na niespełnienie reguły wynikającej z powyżej zacytowanego art. 242 ustawy o finansach publicznych. Stan ten może mieć również istotne znaczenie dla spełnienia ustawowej relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, która w tej gminie - po uwzględnieniu danych z wykonania budżetu za miniony rok - uległa już pogorszeniu.

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 2020 roku wyniosła 18.305.637,01 zł, co stanowiło 20,6 % planowanych dochodów w 2020 roku.

**Podsumowując powyższą analizę I Skład Orzekający zobligowany był do wyrażenia negatywnej opinii o przedłożonej informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Łęczyny za pierwsze półrocze 2020 roku. Podstawę przyjęcia takiej oceny stanowiły dwa rodzaje argumentów: dogłębna analiza aktualnej sytuacji finansowej jednostki wraz z występującymi obiektywnymi zagrożeniami oraz jakość i precyzja sporządzonego dokumentu obrazującego stan wykonywania budżetu w toku bieżącego roku budżetowego. Zasygnalizowane zagrożenia związane z realizacją budżetu muszą zostać bardzo poważnie potraktowane z uwagi na niekorzystne okoliczności, w których następować będzie realizacja budżetu w kolejnych miesiącach. Obecna skomplikowana i dynamiczna sytuacja makroekonomiczna, spowodowana skutkami epidemii COVID-19 wskazuje, że wiele procesów związanych z pozyskiwaniem środków finansowych w trybie realizowania dochodów budżetu może być poważnie zagrożonych, co dodatkowo może wymusić konieczność znacznych korekt w zakresie planowania zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych w drugim półroczu bieżącego roku. Wymagać to będzie od obu organów Miasta Łęczyny bardzo odpowiedzialnych i konsekwentnych działań w obszarze zarówno możliwości pozyskiwania dodatkowych źródeł dochodów, jak i znacznego ograniczania wydatków. Szczególnie istotne będzie rozważne decydowanie o bezpiecznym poziomie długu jednostki, który w efekcie umożliwi niezakłócone realizowanie jej zadań. W przeciwnym wypadku mogą zaistnieć ustawowe przesłanki powodujące brak możliwości samodzielnego uchwalania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej, a tym samym konieczność opracowania programu postępowania naprawczego w trybie art. 240a ustawy o finansach publicznych. Bardzo ważnym składnikiem dokonanej oceny była również jakość przedłożonego do opiniowania dokumentu, który winien stanowić precyzyjny komentarz do stanu realizacji budżetu w połowie roku, z prawidłowym przytoczeniem i omówieniem poszczególnych elementów wykonywanego planu. W**

opiniowanym dokumencie Skład dopatrzyl się jednak wielu różnego rodzaju niezgodności i błędów oraz nieścisłości czy też omyłek pisarskich. Takie mankamenty występujące w informacji, która jest przede wszystkim skierowana do organu stanowiącego i ma walor pewnego rodzaju raportu o stanie finansów jednostki, mogą wywołać istotny skutek w postaci dokonania błędnej analizy stanu realizacji budżetu opartej na podstawie zaprezentowanych w nim danych.

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

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

**Przewodniczący I Składu Orzekającego**

**Tadeusz Stawowczyk**