



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w Katowicach

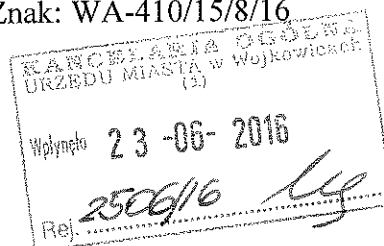
ul. Grabowa 3
40-172 KATOWICE

e-mail: katowice@rio.gov.pl
NIP 954 10 26 139

tel. 32 60 44 900
fax: 32 60 44 901

Znak: WA-410/15/8/16

Katowice, dnia 21 czerwca 2016 r.



**Urząd Miasta
w Wojkowicach**

W związku z otrzymaniem do rozpatrzenia odwołania Burmistrza Miasta Wojkowice od uchwały Nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego – w załączeniu przesyłam uchwałę Nr 207/XV/2016 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

[Signature]
mgr Agata Syska
NACZELNIK WYDZIAŁU
Informacji, Analiz i Szkoleń

Uchwała Nr 207/XV/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
z dnia 16 czerwca 2016 roku

w sprawie rozpatrzenia odwołania Burmistrza Miasta Wojkowice od uchwały Nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwala**, co następuje:

§ 1.

Oddala się odwołanie Burmistrza Miasta Wojkowice od uchwały Nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 2 czerwca 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęło odwołanie od uchwały Nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 roku III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Ww. odwołanie Burmistrza Miasta Wojkowice zostało wniesione z zachowaniem terminu określonego przepisem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Stosownie zatem do przepisu art. 20 ust. 2 powołanej ustawy odwołanie zostało rozpatrzone na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 16 czerwca 2016 r.

Prowadząc postępowanie, dotyczące rozpatrzenia odwołania Burmistrza Miasta Wojkowice, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

Uchwałą Nr 4200/III/108/2016 z dnia 13 maja 2016 roku III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wydał negatywną opinię o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdaniu z wykonania budżetu za rok 2015 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Od wydanej uchwały Składu Orzekającego odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wniósł pismem z dnia 31 maja 2016 r., znak: WF.3035.2.2016.11 Pełnomocnik Burmistrza Miasta Wojkowice, wnosząc o jej uchylenie w całości i wydanie opinii pozytywnej o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy Wojkowice za rok 2015.

Jak wynika z treści uzasadnienia Uchwały Nr 4200/III/108/2016, Skład Orzekający Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w toku swych czynności zbadał zarówno sprawozdanie roczne Burmistrza Miasta Wojkowice jak i sprawozdania budżetowe przedłożone do Izby na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz.119 z późn. zm.), oceniając ich prawidłowość wobec obowiązujących przepisów prawa oraz poddając analizie dane finansowe w przedmiocie wykonania budżetu.

Wydając negatywną opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok, III Skład Orzekający wskazał następujące okoliczności wymienione w uzasadnieniu uchwały:

1. Sprawozdanie opisowe, przedstawione Zarządzeniem Burmistrza Miasta Wojkowice Nr 57/2916 z dnia 31 marca 2016 r. dostarczono do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 15 kwietnia 2016 r. pomimo, iż zgodnie z art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.
2. W tabeli nr 7 zawartej na 8 stronie sprawozdania finansowego zawarto dane, które nie odpowiadają kwotom wykazanym w sprawozdaniu Rb-27S w zakresie zadań własnych miasta.
3. Sprawozdanie z wykonania budżetu nie jest kompletne, gdyż nie obejmuje wszystkich informacji wymienionych w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). W przedstawionym sprawozdaniu opisowym brak, wymaganej zapisem art. 269 pkt 2, zmian w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, dokonanych w ciągu roku budżetowego.
4. Nie załączono informacji o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich. Zamieszczone w części opisowej wydatków, zdawkowe informacje nie wypełniają zdaniem Składu Orzekającego, dyspozycji art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
5. Wykonanie roku 2015 zamknęło się deficytem w wysokości 961.787,05 zł, podczas gdy planowany na koniec roku deficyt budżetu miasta Wojkowice został ustalony przez organ stanowiący na kwotę 638.736,00 zł. Niedopuszczalna jest, zdaniem Składu Orzekającego, sytuacja, w której wykonany deficyt znacznie przekracza zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy. Działanie takie narusza wyłączną kompetencję Rady Miejskiej, wynikającą z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

6. Jako nieprawidłowe ocenił Skład Orzekający zaangażowanie raty subwencji otrzymanej na rok 2016, do sfinansowania wydatków roku 2015.
7. Skład Orzekający zwrócił uwagę na występujące na koniec 2015 r. zobowiązania wymagalne w kwocie 641.363, 00 zł.
8. Skład Orzekający wskazał także na niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku, wynoszące 24,6 % planu rocznego.

Burmistrz Miasta Wojkowice w złożonym odwołaniu zarzucił przedmiotowej opinii III Składu Orzekającego naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego błędną interpretację i niewłaściwe zastosowanie oraz z powodu niewłaściwej analizy (oceny) stanu faktycznego przedstawionego w sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu za rok 2015 oraz w sprawozdaniach budżetowych za rok 2015.

W uzasadnieniu odwołania Burmistrz Miasta Wojkowice odniósł się do wskazanych w opinii nieprawidłowości, wskazując między innymi, że:

- 1) Termin złożenia sprawozdania z wykonania budżetu, o którym mowa w art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych jest terminem instrukcyjnym – jego niedochowanie nie wywołuje bezpośrednio skutków prawnych, choć może rodzić doniosłe konsekwencje wskutek związku z innymi terminami składającymi się na procedurę absolutoryjną. Okoliczność ta nie może stanowić zarzutu będącego podstawą negatywnej oceny, bowiem, zgodnie z treścią art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do zadań izby należy „wydawanie opinii o przedkładanych przez zarządy powiatów i województw oraz przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) sprawozdaniach z wykonania budżetu wraz z informacjami o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego i objaśnieniami”, czyli opinii w zakresie realizacji budżetu w oparciu o przedłożone sprawozdanie, nie zaś opinii co do terminowości jego złożenia.
- 2) W zakresie rozbieżności danych ujętych w tabeli nr 7, a danymi wynikającymi ze sprawozdania Rb-27S, w odwołaniu stwierdzono, że „nie sposób się wypowiedzieć ze względu na zbyt wysoki poziom abstrakcji, uniemożliwiający ustalenie czego konkretnie dotyczą”.
- 3) Odnośnie zaangażowania raty subwencji otrzymanej na rok 2016 do sfinansowania wydatków roku 2015 w odwołaniu podniesiono, iż nie istnieją w aktualnie obowiązującym porządku prawnym przepisy, które ograniczałyby możliwość dysponowania subwencją, zarówno w zakresie czasu jej wydatkowania, jak i rodzaju wydatków z niej realizowanych – kwestia ta jest wewnętrzną sprawą gminy.
- 4) W kwestii przekroczenia w 2015 roku wartości planowanego deficytu, Burmistrz Miasta Wojkowice przyznaje, że w toku wykonywania budżetu w roku 2015 doszło do sytuacji, w której wartość poniesionych wydatków była większa od wykonanych dochodów o kwotę 961.736,00 zł. Okoliczność ta należy do sfery faktów (wykonania budżetu), nie zaś projektowania (uchwalanie lub zmiana planów finansowych budżetu) i przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może w sposób zasadny znaleźć zastosowania przy ocenie tego zjawiska.
- 5) Odnośnie niskiej realizacji dochodów ze sprzedaży majątku w odwołaniu wskazano, że dochody z tego tytułu zaplanowano w kwocie 250.000,00 zł, zatem ich udział w dochodach gminy jest niewielki.
- 6) W złożonym odwołaniu Burmistrz Miasta Wojkowice nie odniósł się do nieprawidłowości opisanych w opinii Składu Orzekającego takich jak:
 - brak informacji o dokonanych w trakcie roku budżetowego zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych,
 - brak informacji o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich,
 - wykazanie zobowiązań wymagalnych.

Rozpatrując odwołanie Burmistrza Miasta Wojkowice, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, po dokonaniu wnikliwej analizy sprawozdania z wykonania budżetu gminy Wojkowice za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego uznało, że negatywna opinia o tym sprawozdaniu znajduje uzasadnione podstawy wskazane przez III Skład Orzekający.

Nie ulega wątpliwości, że przedłożone przez Burmistrza Miasta Wojkowice sprawozdanie z wykonania budżetu zostało przedłożone tut. Izbie z uchybieniem terminu określonego w art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Odwołujący słusznie przyznaje, iż „niedochowanie terminu nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, choć może rodzić doniosłe konsekwencje wskutek związku z innymi terminami składającymi się na procedurę absolutoryjną”, jednakże stwierdził, że termin złożenia sprawozdania jest jedynie terminem instrukcyjnym.

Zdaniem Kolegium, termin sporządzenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania rocznego z wykonania budżetu tej jednostki wynika wprost z treści art. 269 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – zatem jest terminem ustawowym. Okoliczność ta nie może budzić żadnych wątpliwości. Skoro przepis rangi ustawowej określa termin do przedłożenia sprawozdania, to znaczy, że organ wskazany w ustawie ma go sporządzić w tym terminie. Kolegium przyznaje, że co prawda nie jest to termin zawity, którego przekroczenie, czyni podjętą czynność bezskuteczną, ale jednocześnie Kolegium zwraca uwagę, że brak dochowania terminu złożenia sprawozdania może zakłócić dalsze terminy, składające się na procedurę absolutoryjną.

W toku analizy sprawozdania, Skład Orzekający zwrócił także uwagę na rozbieżności występujące pomiędzy danymi zawartymi w tabeli nr 7 sprawozdania opisowego a danymi wynikającymi ze sprawozdania Rb-27S w zakresie wykonania zadań własnych miasta. Wprawdzie Odwołujący się Burmistrz Miasta Wojkowice nie odniósł się merytorycznie do tej nieprawidłowości twierdząc, że „nie sposób się wypowiedzieć ze względu na zbyt wysoki poziom abstrakcji, uniemożliwiający ustalenie czego konkretnie zastrzeżenia dotyczą” – Kolegium wyjaśnia, że przedłożone sprawozdanie Rb-27S zawiera dane dotyczące wykonania budżetu za rok 2015, natomiast w tabeli nr 7 sprawozdania opisowego wykazane zostały kwoty dotyczące wykonania budżetu za 2014 rok (por. sprawozdanie przekazane Zarządzeniem Nr 80/2015 z dnia 31 marca 2015 r., które wpłynęło do Izby 2 kwietnia 2015 r.).

Zdaniem Kolegium, w pełni zasadna jest nieprawidłowość wskazana w opinii przez III Skład Orzekający, że przedłożone sprawozdanie było niekompletne, gdyż nie zawierało w całym zakresie wymogów wynikających z art. 269 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. informacji o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków finansowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych dokonanych w trakcie roku budżetowego oraz o stopniu zaawansowania realizacji programów wieloletnich, tj. obligatoryjnych elementów, ustalonych wyżej powołanym przepisem ustawy. Burmistrz Miasta Wojkowice nie odniósł się w odwołaniu do tej nieprawidłowości.

Analizując sprawę powstałych w 2015 r. zobowiązań wymagalnych w kwocie 641.363,00 zł, zdaniem Kolegium, w toku wykonywania budżetu naruszone zostały zasady dokonywania wydatków określone w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne winny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zaś inne postępowanie narusza przepisy tej ustawy. Opóźnienia w regulowaniu zobowiązań powodują konieczność

ponoszenia dodatkowych wydatków z budżetu w postaci zapłaty odsetek, co może również wyczerpywać znamiona czynu zabronionego uregulowanego w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 168). Jak już wcześniej wskazano, Burmistrz Miasta Wojkowice nie odniósł się również do tej nieprawidłowości.

Skład Orzekający wskazał także w opinii na niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku, wynoszące 24,8 % planu rocznego. W złożonym odwołaniu, Burmistrz Miasta zwrócił jedynie uwagę, że planowane dochody z tego tytułu wynosiły zaledwie 250.000 zł. W ocenie Kolegium, realizacja dochodów z tytułu sprzedaży majątku nie miała zasadniczego wpływu na realizację budżetu miasta w 2015 roku, jednakże zdaniem Kolegium, zwrócenie uwagi przez Skład Orzekający na konieczność realnego planowania dochodów, a w szczególności dochodów ze sprzedaży majątku było uzasadnione, z uwagi na niski stopień realizacji dochodów z tego tytułu.

W kwestii zaangażowania w 2015 roku środków części subwencji przekazanej gminie w grudniu 2015 r. z przeznaczeniem na wydatki w styczniu 2016 r., Kolegium wskazuje, iż przepisy art. 211 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych stanowią, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, uchwalanym na rok budżetowy. Nieprawidłowe więc było dla sfinansowania wydatków zaplanowanych w budżecie na 2015 rok, zaangażowanie środków otrzymanych wprawdzie w 2015 roku, lecz stanowiących dochody budżetu gminy na wydatki budżetowe w 2016 roku. Kolegium zwraca uwagę, że tożsama sytuacja miała miejsce w gminie Wojkowice w roku budżetowym 2014, stąd też Kolegium Izby uważa za stosowne, zwrócenie uwagi na tą nieprawidłowość wykazaną przez Skład Orzekający.

W zakresie przekroczenia planowanego deficytu III Skład Orzekający stwierdził, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której wykonany deficyt znacznie przekracza zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy. Działanie takie narusza kompetencję organu stanowiącego, wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Odnośnie tej nieprawidłowości Burmistrz Miasta Wojkowice wskazał, że przepis ten jest normą kompetencyjną i odnosi się jedynie do uchwalania budżetu. Przyznał, iż w toku wykonywania budżetu gminy Wojkowice w roku 2015 doszło do sytuacji, w której wartość poniesionych wydatków była większa od wykonanych dochodów o kwotę 961.787,05 zł, przy czym planowany deficyt na rok 2015 ustalony przez Radę Miasta wynosił 638.736, 00 zł. W dalszej części Odwołujący zawarł następujące wyjaśnienia: *„Przekroczenie planowanego deficytu wynika z nieuzyskania w roku 2015 refundacji wydatków poniesionych na realizację projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego – Rewitalizacja Parku Miejskiego w Wojkowicach. Podkreślić należy iż dłożono wszelkich starań, aby przedmiotowa płatność końcowa wpłynęła na rachunek budżetu gminy w roku 2015, co biorąc pod uwagę brak negatywnych sygnałów ze strony Instytucji wdrażającej, pozwalało racjonalnie przyjąć, że przedmiotowa płatność końcowa zostanie zrealizowana w planowanym terminie, tj. w roku 2015. Niestety, płatność końcowa w kwocie 1.168.064,12 zł przekazana została w roku 2016. W konsekwencji wartość planowanego deficytu budżetu 2015, wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosła 961.787,05 zł; gdyby jednak ww. refundacja przekazana została w roku 2015, wynik budżetu byłby dodatni, a nadwyżka budżetowa wyniosłaby 206.277,07 zł.”*

Wyjaśnień takich nie zawiera niestety, przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2015, stanowiące podstawę opiniowania przez III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Reasumując, w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach powszechnie przyjęta wykładnia art. 13 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uzasadnia zawarcie w treści opinii uwag zarówno formalnych jak i merytorycznych. Kolegium stwierdziło w sposób nie budzący wątpliwości, że przedłożone sprawozdanie nie było kompletne. Nie zawierało obligatoryjnych elementów, określonych w art. 269 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Kolegium, przedłożone sprawozdanie ogranicza się do omówienia realizacji planowanych dochodów i wydatków budżetu w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej, przedstawienia sposobu rozdysponowania rezerwy ogólnej i celowej oraz przedstawienia przychodów i rozchodów budżetu. Sprawozdanie w ogóle nie zawiera omówienia przyczyn zaistniałej trudnej sytuacji finansowej, jaka miała miejsce na koniec okresu sprawozdawczego, w tym m.in. na powstanie zobowiązań wymagalnych czy zaangażowanie subwencji na 2016 r. do pokrycia deficytu 2015 roku. Wyjaśnienia na tą okoliczność zawarte zostały dopiero w odwołaniu od negatywnej opinii Składu Orzekającego. Zdaniem Kolegium, sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w sensie merytorycznym winno być w istocie pewnego rodzaju raportem z wykonania budżetu, umożliwiającym – zwłaszcza organowi stanowiącemu – uzyskanie wszelkich niezbędnych danych służących do dokonywania corocznej oceny wykonania budżetu, a tego przedłożone przez Burmistrza sprawozdanie nie zawierało.

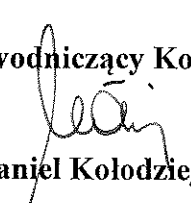
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uznało, że w przedstawionym powyżej stanie faktycznym i prawnym odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Kolegium Izby postanowiło zatem jak w sentencji niniejszej uchwały.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje, że opinia III Składu Orzekającego o sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok, jak również stanowisko Kolegium wyrażone w niniejszej uchwale nie wiążą Rady Miejskiej w Wojkowicach przy rozstrzygnięciu o udzieleniu bądź nieudzieleniu organowi wykonawczemu absolutorium z wykonania budżetu. Dokumenty te są jednakże instrumentem pomocniczym, służącym ocenie wykonania budżetu przez organ stanowiący gminy. Należy dodać, że Burmistrz Miasta Wojkowice jest zobowiązany do przedstawienia negatywnej opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Radzie Miejskiej wraz z odpowiedzią na żądanie w niej zarzuty, przed rozpatrzeniem absolutorium, zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U z 2016 r., poz. 561).

Niniejsza uchwała jest ostateczna i nie przysługuje od niej skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.



Przewodniczący Kolegium


Daniel Kołodziej