

UCHWAŁA NR XXXIII.183.Z.2013

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 29 kwietnia 2013 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Rewal sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Rewal za 2013 rok

Na podstawie art. 13 pkt 5 w zw. z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w osobach:**

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Helena Rokowska - Członek
3. Bogusław Staszewski - Członek

uchwała, co następuje:

§ 1. Negatywnie opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Rewal za 2013 r. w związku z:

1. **nieprawidłowościami jego sporządzenia, nierzetelnością i niezgodnością ze sprawozdawczością budżetową oraz podstawowymi, elementarnymi zasadami sporządzania sprawozdawczości jednostki samorządu terytorialnego wbrew obowiązującym w tym zakresie przepisom prawa oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.),**
2. **naruszeniem art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249 poz. 2104, ze zm.) w związku z art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz.1241, ze zm.).**

§ 2. Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Od niniejszej uchwały, na podstawie art. 20 ust.1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

UZASADNIENIE

Przedmiotem badania, stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii, było sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2013 r., które zostało przedstawione Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Oddział Zamiejscowy w Koszalinie w dniu

31.03.2014 r., tj. z zachowaniem ustawowego terminu wynikającego z art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2013 r., zmianami do niej oraz ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na dzień 31 grudnia 2013 r. (art. 267 ust. 1 pkt 1 i art. 269 ust 1 ustawy o finansach publicznych).

Skład Orzekający opiniując powyższe sprawozdanie dokonał analizy oraz porównania z dokumentami źródłowymi będącymi w posiadaniu Izby stwierdzając, co następuje.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

1. Ze sprawozdania wynika, że:

a) planowane **dochody budżetu** w wysokości 64 335 190,21 zł, zrealizowano w kwocie 52 477 354,07 zł, co stanowi 81,57% planu, z tego: dochody **bieżące** – 35 384 396,10 zł (89,48% planu) i dochody **majątkowe** – 17 092 957,97 zł (68,95% planu);

Skład Orzekający stwierdza, że dochody ze sprzedaży majątku wykonane zostały w wysokości 11 321 143,15 zł (tj. 80,87% planu). Negatywnie należy ocenić zbyt optymistyczne planowanie dochodów ze sprzedaży majątku przy tak ogromnym zadłużeniu Gminy, co stanowi jedną z przesłanek utraty jej płynności finansowej w 2013 r.

Podkreślić należy brak jakichkolwiek zgodności wykazywanych planowanych dochodów w sprawozdaniu RB-50 i RB-27S oraz w zestawieniach prezentowanych w opiniowanym sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 r., np. kwota planowanych dochodów dotacji celowych z zakresu administracji rządowej w sprawozdaniu RB-27S wynosi 1 080 316,54 zł natomiast w sprawozdaniu RB-50 (korekta nr 1) wykazano kwotę 1 043 095,04 zł.

b) planowane **wydatki budżetu** w wysokości 63 706 546,17 zł, zrealizowano w kwocie 47 191 467,39 zł, co stanowi 74,08% planu, z tego:
- wydatki **bieżące** – 33 063 173,21 zł (65,24% planu),
- wydatki **majątkowe** – 14 128 294,18 zł (108,42% planu).

Budżet 2013 r. zamknął się nadwyżką w kwocie 5 285 886,68 zł, przy planowanej nadwyżce w wysokości 628 644,04 zł.

2. W 2013 r. dochody podatkowe wykonane zostały w kwocie 17 136 900,72 zł, co stanowiło 33% dochodów ogółem. W porównaniu do 2012 r. skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy były niższe o 99,32%, skutki obniżenia górnych stawek podatków były wyższe o 16,59%.

3. Należności wymagalne Gminy na koniec 2013 r. w sprawozdaniu Rb-N wyniosły 10 483 326,79 zł, stanowiły 19,98% wykonanych dochodów ogółem i były wyższe od należności roku poprzedniego o 4,23%.

W ocenie Składu Orzekającego negatywnym zjawiskiem jest wysoki poziom należności wymagalnych, które w 2013 r. zwiększyły się o 3 709 042,72 zł (o 54,75%). Należy podjąć bardziej skuteczną windykację w stosunku do zalegających z płatnościami na rzecz Gminy. Mając powyższe na uwadze, wymagane jest podjęcie takich działań, które przywrócą Gminie płynność finansową i umożliwią jej terminowe regulowanie zobowiązań, a także zmniejszą w sposób znaczący poziom należności wymagalnych Gminy.

4. Wynik operacyjny wykonania budżetu 2013 r. stanowiący różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi powiększonymi o wolne środki z lat ubiegłych jest wartością dodatnią i wynosi 2 321 222,89 zł, przy planowanej wielkości budżetu ujemnej w kwocie 11 131 561,34 zł.

Skład Orzekający stwierdza, że takie znaczne rozbieżności pomiędzy planowaniem i wykonaniem wyniku bieżącego budżetu świadczą o niezachowaniu staranności w prognozowaniu dochodów Gminy. Ponadto brak układu wykonawczego budżetu w pełnej klasyfikacji budżetowej uniemożliwia Składowi dokonanie weryfikacji planowanych kwot wydatków według uchwał i zarządzeń z kwotami wykazywanymi w sprawozdaniach budżetowych RB-28S.

5. Przychody budżetu wyniosły 0,00 zł.

6. Rozchody budżetu wyniosły 4 762 487,71 zł, tj. z tytułu:

a) spłaty otrzymanych krajowych kredytów i pożyczek (§ 992)	4 762 487,71 zł
--	-----------------

Skład Orzekający stwierdza, że Wójt Gminy Rewal przekroczył upoważnienie określone w uchwale budżetowej na 2013 r. i jej zmianach przyjętych przez Radę w zakresie wysokości rozchodów. Z planu rozchodów budżetu wynikają przewidywane spłaty zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 2 628 526,16 zł, natomiast faktycznie dokonano spłaty w kwocie 4 762 487,71 zł.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r.

7. Na dzień 31 grudnia 2013 r. Gmina posiada zadłużenie w wysokości 135 899 315,38 zł, z tytułu kredytów i pożyczek i zobowiązań wymagalnych.

Kwota długu w porównaniu do zrealizowanych dochodów budżetu wynosi 258,97% (tj. więcej o 189,10% od 2012 r.). W sprawozdaniu nie uzasadniono przyczyny tak znacznego wzrostu zadłużenia Gminy.

Wskaźnik zadłużenia Gminy na koniec 2013 r. znacznie przekracza dopuszczalnego limitu zadłużenia (60%) wynikającego z art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w związku z art. 121 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych.

Stosowana praktyka przez Wójta Gminy Rewal w zawieraniu kreatywnych w nazwie umów związanych z zadłużaniem Gminy, podyktowana brakiem środków pieniężnych na finansowanie podstawowych zadań jednostki samorządu terytorialnego spowodowała posługiwanie się wymyślnymi zabiegami księgowymi, które w konsekwencji doprowadzają do utraty płynności finansowej. Niezachowanie wymogów określonych w art. 170 ust. 2 ww. ustawy w tak znacznej wysokości (258,97% na dopuszczalne 60% wykonanych dochodów) stanowi drugą główną przesłankę negatywnej opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Rewal sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2013 r.

8. Łączna kwota obciążeń, o których mowa w art. 169 ust. 1 cyt. ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w związku z art. 121 ust. 7 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, **nie przekracza 15%** wykonanych w danym roku budżetowym dochodów i wynosi **12,21%**.

9. *Skład Orzekający stwierdził liczne niezgodności w zakresie planu wynikającego z przedłożonych sprawozdań budżetowych za 2013 r. do przyjętego planu w uchwałach Rady Gminy i zarządzeniach Wójta Gminy. Świadczy to o niesłychanym bałaganie w ewidencji księgowej jednostki samorządu terytorialnego a także lekceważącym traktowaniu wszelkich obowiązujących zasad w rachunkowości budżetowej.*

10. W sprawozdaniach stwierdzono przekroczenia wydatków budżetowych na kwotę ogólną **12 196 760,59 zł**, powyżej kwoty **2 917,14 zł**, skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego ogromna kwota przekroczenia planowanych wydatków budżetowych wskazuje na naruszenie podstawowej zasady budżetowej wyrażonej w treści art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wystąpiły także zobowiązania wymagalne w wysokości **18 003 474,23 zł** wykazane w sprawozdaniu RB-28S, natomiast w sprawozdaniu RB-Z wskazano inną kwotę **18 117 591,79 zł**. Zobowiązania wymagalne stanowiły **51,2%** wykonanych wydatków ogółem 2013 r.

W związku z tym Skład Orzekający stwierdza, że gdyby jednostka dokonała powyższych płatności w roku 2013, to na pewno naruszyłyby relację wynikającą z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto powyższe jest naruszeniem zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych. Stosownie do postanowień art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie zobowiązań w terminie może skutkować zapłatą odsetek. Zobowiązania, które wystąpiły na koniec

okresu sprawozdawczego, uległy znacznemu zwiększeniu w stosunku do 2012 r., tj. o kwotę 8 073 062,46 zł (więcej o 80%).

Poważną kwotę zobowiązań stanowią także należne składki od wypłaconych wynagrodzeń pracowników wobec ZUS - kwota 4 752 515,15 zł. Nie przekazanie składek z tytułu ubezpieczenia społecznego w terminie stanowi naruszenie art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.).

Kolejną istotną kwotą zobowiązań wymagalnych w wysokości 852 374,17 zł stanowi wpłata do budżetu państwa przeznaczaniem na część równoważącą subwencji ogólnej.

Podstawowym celem ograniczenia poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jest ochrona zdolności wykonywania zadań publicznych przez te jednostki. Utrata płynności finansowej przez Gminę Rewal może bowiem skutkować dezorganizacją systemu świadczenia usług publicznych należnych jej mieszkańcom.

11. W sprawozdaniu wyodrębnione zostały m.in. dochody i wydatki z tytułu:
 - a) wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych oraz korzystania z tych zezwoleń, które zostały w całości przeznaczone na wydatki związane z realizacją programów z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, zgodnie z przepisami art. 18², w związku z art. 4¹ i art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2012 r. poz. 124, ze zm.); z przeprowadzonej analizy wynika, że na 2014 r. pozostała do wykorzystania kwota 227 116,28 zł na ww. cele.
12. Jednostki oświatowe Gminy nie prowadzą działalności finansowej w formie określonej przez organ stanowiący w zakresie gromadzenia dochodów na wydzielonym rachunku (art. 267 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).
13. Sprawozdanie nie uwzględnia zmiany w planie wydatków na realizację zadań z udziałem środków UE i innych bezzwrotnych pochodzących ze źródeł zagranicznych, dokonanych w ciągu roku budżetowego oraz nie przedstawiono stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich, co stanowi naruszenie obowiązku wynikającego z art. 269 ust 2. i ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe uwagi były wskazane we wcześniejszych opiniach Składu Orzekającego dotyczących wykonania budżetu za 2012 r. oraz za I półrocze 2013 r. Organ wykonawczy, a także organ stanowiący Gminy Rewal, nie wyciągnęły żadnych wniosków z przedstawianych wcześniej uwag i wykazywanych nieprawidłowości praktykowanych w gospodarowaniu finansami publicznymi Gminy. Nadal brak jest zgodności informacji wykazywanych w poszczególnych sprawozdaniach, co utwierdza Skład Orzekający w przekonaniu,

że nadal brak jest rzetelności prowadzonej ewidencji księgowej. Wykazywanie tak różnych danych w sprawozdaniach Gminy wprowadza w błąd ich odbiorców.

Wobec powyższego Skład Orzekający stwierdza, że sprawozdanie z wykonania budżetu zaprzecza podstawowym zasadom rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej, co wcale nie jest spowodowane trudną sytuacją finansową Gminy. Organ wykonawczy sporządzający oceniane sprawozdanie z wykonania budżetu, nie posiada umiejętności lub lekceważy obowiązek rzetelnego sporządzania:

- zmian w planie budżetu w trakcie wykonywania budżetu,***
- sprawozdań budżetowych i finansowych,***

naruszając przy tym wszelkie elementarne i obowiązujące przepisy.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że niewykonywanie ustawowo nałożonych na jednostkę samorządu terytorialnego zadań publicznych oznacza naruszenie przez Gminę podstawowych obowiązków władzy samorządowej. Organy władzy publicznej, jakimi są organy jednostek samorządu terytorialnego, działają, zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – stanowiącej Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) – wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Powyższe oznacza, że wykonywanie zadań publicznych jest ich obowiązkiem, a nie uprawnieniem, z którego wedle własnego uznania mogą jedynie skorzystać.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanawia jak na wstępie.

Wskazać przy tym należy, że wydając opinię Skład Orzekający dokonał oceny sprawozdania pod względem kryterium jego zgodności z prawem. Przedmiotem opiniowania była zgodność jego zakresu i szczegółowości z zakresem i szczegółowością określonymi w art. 267 i art. 269 ustawy o finansach publicznych, zgodność danych ujętych w sprawozdaniu zdanymi wynikającymi z ewidencji uchwał organów Gminy oraz ze sprawozdaniami budżetowymi. Opinia Składu Orzekającego nie stanowi ono oceny wykonania budżetu. Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości przy wykonaniu budżetu należy do Rady Gminy.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek