

**Uchwała Nr 4200/II/79/2019**  
**z dnia 26 kwietnia 2019 roku**  
**II Składu Orzekającego Regionalnej Izby**  
**Obrachunkowej w Katowicach**

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

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Wójt Gminy Jeleśnia 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 Jelesnia Nr XLIV/258/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. 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), za wyjątkiem kilku niezgodności na s. 11-14 sprawozdania w stosunku do zawartych w sprawozdaniu Rb-27S.

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. Przedstawiono w szczególności:

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

- dochody      **56.310.488,88 zł**, tj.      **92,6 %** planu,

- wydatki      **57.237.181,30 zł**, tj.      **93,5 %** planu.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem budżetowym w kwocie **-926.692,42 zł**, przy planowanym deficycie budżetu w wysokości **-448.695,95 zł**. **Planowany ujemny wynik budżetu został przekroczony o 477.996,47 zł, tj. o 106,5 %.** Zawarty w uchwale budżetowej poziom deficytu jest granicznym limitem - co oznacza, że prawidłowo wykonywany budżet nie powinien spowodować przekroczenia planowanego deficytu budżetu. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego ma nie tylko ustawowy obowiązek z art. 247 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wykonywania budżetu, ale i sprawowania ogólnego nadzoru nad jego realizacją oraz posiada wyłączną kompetencje do inicjowania zmian w uchwale budżetowej, co wynika z art. 233 pkt 3 tej ustawy. Należy zauważyć, że do końca upływającego roku budżetowego pomimo wprowadzania szeregu zmian w budżecie 2018 roku nie podjęto zmiany w zakresie zaktualizowania planowanego wyniku wykonania budżetu 2018 roku i wskazania przewidzianych prawem źródeł jego finansowania.

W przedłożonym do opiniowania sprawozdaniu Wójt ogólnie odniósł się do kwestii przekroczenia planowanego deficytu budżetu 2018 roku. Skład zapoznał się natomiast z wyjaśnieniami zawartymi do sprawozdania budżetowego Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2018 - korekta nr 1, z których wynika jak poniżej, cyt.: „*Budżet po stronie wykonania nie jest zrównoważony. Dochody + przychody są mniejsze od wydatków i rozchodów o kwotę 477 966,47 zł. Pomimo zachowania reguły określonej w art. 52 ust. 1 ustawy o finansach publicznych tj. 1) dochody (wykonane w 93,61%) i przychody (wykonane w 100%) stanowią prognozy ich wielkości 2) wydatki (wykonane w 93,45%) oraz łączne rozchody (wykonane w 100%) - stanowią nieprzekraczalne limity (co zostało zachowane). Budżet nie równoważy się, powstał niedobór większy od planowanego w kwocie 477 996,47 zł - pokryty z subwencji oświatowej roku 2019. Sytuacja taka spowodowana była brakiem wpływu zaplanowanych dotacji na zakończone projekty unijne. Projekt pn. Turystyka bez granic - realizowany był od 1.03.2017r. a zakończony 28.10.2018r. Gmina wydatkowała na ten cel środki w kwocie 3 490 337,86 zł (w tym sfinansowanych kredytem 1 297 103 zł) a otrzymała tylko 56 497,29.zł. na planowane 2 601 526,43 zł. Kolejny projekt pn. Wspólne dziedzictwo - realizowany od VIII.2017 do VII 2018r. planowane wpływy 107 072,52 zł otrzymane zero zł. Pomimo tak dużych braków zaplanowanych w dochodach, po wprowadzeniu blokowania wydatków faktyczny brak jest dużo mniejszy. Gdyby wydatki unijne zostały zrefundowane zgodnie z planem taka sytuacja nie miałaby miejsca. W ostatecznym rozrachunku zabrakło środków w kwocie 477 996,47 zł, które zostały pokryte z subwencji oświatowej roku 2019.*”

**Z powyższego wynika, że wykonanie budżetu Gminy Jeleśnia 2018 roku łącznie nie równoważyło się w zakresie kwoty – 477.996,47 zł, którą organ wykonawczy pokrył z dochodów lat przyszłych, tj. subwencji 2019 roku. Sfinansowanie wyższego deficytu od zaplanowanego w uchwale budżetowej, nastąpiło ze źródła niezgodnego z prawem, a mianowicie z dochodów lat przyszłych – tj. subwencji 2019 roku. Jest to nielegalne źródło finansowania deficytu budżetu, gdyż nie zostało wymienione w katalogu zgodnych z prawem źródeł, mieszczącym się w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Nieprawidłową jest ponadto sytuacja, w której o źródle pokrycia deficytu zdecydował samodzielnie organ wykonawczy Gminy. Stosownie do regulacji zawartej w art. 211 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, natomiast art. 212 ust. 1 pkt 3 tej ustawy stanowi, iż uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem źródeł pokrycia deficytu albo**

przeznaczenia nadwyżki tegoż budżetu. W świetle tych przepisów, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale budżetowej określa kwotę planowanego deficytu oraz wskazuje źródła jego pokrycia. Z przedłożonego sprawozdania jednoznacznie wynika, że deficyt osiągnięty w roku 2018 przekroczył kwotę zaplanowanego deficytu, ustaloną w uchwale budżetowej przez organ stanowiący gminy. Tym samym to Wójt Gminy - wbrew treści art. 212 ust. 1 pkt 3 przywołanej wyżej ustawy o finansach publicznych - określił źródło pokrycia kwoty przekroczenia deficytu, dodatkowo niemieszczące się w katalogu legalnych źródeł. Takie postępowanie w ocenie Składu było nieuprawnione.

Podane wyjaśnienia dotyczące braku wpływu zaplanowanych dotacji na zakończone zadania unijne nie odzwierciedlają rzeczywistego obrazu sytuacji budżetowej Gminy w 2018 roku. Należy zaznaczyć, że procedury i terminy rozliczania środków unijnych są wydłużone, w stosunku do środków krajowych, a zadania zostały zakończone w III i IV kwartale 2018 r. Skład natomiast podnosi kwestię niewykonania w 2018 roku dochodów z tytułu podatków lokalnych: od nieruchomości, od środków transportowych, rolnego, leśnego. Wykonanie dochodów na tych podstawowych źródłach dochodów Gminy jest niższe od planu o 762.818,99 zł /co oparto na danych z tabeli na s. 9 sprawozdania/. W 2018 roku wystąpiło także niskie wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku, które zrealizowano w wysokości 4.500 zł, czyli na poziomie 15 % planu. Nie zostały dochowane w ocenie Składu, wymagania w zakresie rzetelnego planowania dochodów zarówno bieżących, jak i majątkowych. Dochody należy planować realistycznie, a w trakcie roku budżetowego dokonywać korekty urealniającej plan dochodów w przypadku wystąpienia istotnych odchyleń w trakcie wykonywania budżetu, tak aby nie przekroczyć wyznaczonego przez Radę Gminy poziomu kwotowego planowanego deficytu budżetu. W 2018 roku w Gminie Jeleśnia poziom zrealizowanego deficytu budżetu został podwojony w stosunku do założeń uchwalonego planu budżetu.

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 5.379.163,37 zł.**

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. W przedłożonym sprawozdaniu zostały zawarte inne dane liczbowe i informacje, które obrazują wykonanie budżetu w 2018 roku pod względem finansowym i rzeczowym.**

Skład Orzekający ustalił, że wysokość dochodów uzyskanych z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przewyższyła kwotę wydatków poniesionych na wyznaczone prawnie cele, podczas gdy na podstawie art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2018 r. poz. 2137 z późn. zm.) dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> tej ustawy winny być wykorzystywane na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii oraz zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii - **i nie mogą być przeznaczane na inne cele. Nieprawidłowości w tym zakresie były już podnoszone przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Katowicach m.in. w uchwale Składu Orzekającego: Nr 4200/II/89/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 roku.**

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 **19.549.342,92 zł**, co stanowiło **34,7 %** wykonanych dochodów. W kwocie zobowiązań wystąpiły zobowiązania wymagalne w wysokości 504,72 zł. **Gmina Jeleśnia zakończyła rok 2018 stosunkowo wysokim poziomem zadłużenia.** Oprócz powyższych zobowiązań zwiększyły się zobowiązania Gminy pochodzące z innych tytułów, które 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 3.205.349,41 zł. W stosunku do stanu z dnia 31

grudnia 2017 roku /2.701.748,07 zł/ zobowiązania te wzrosły o kwotę 503.601,34 zł. Według złożonego sprawozdania w dacie 31 grudnia 2018 r. nie upłynął jeszcze termin zapłaty tych zobowiązań. Wobec znacznego przyrostu zobowiązań, Skład dokonał analizy ich struktury i ustalił, że pozostały z 2018 roku zobowiązania wynikające z tytułów cywilnoprawnych i publicznoprawnych, w tym dotyczące wydatków majątkowych w wysokości 571.800,81 zł i wydatków bieżących w kwocie 2.633.548,60 zł. Z obszaru wydatków majątkowych wystąpiły zobowiązania między innymi dotyczące, wpłat do ZMG ds. Ekologii w Żywcu na zadanie inwestycyjne w wysokości 564.048,25 zł /termin odroczone do 15.03.19 r. wg danych ze s. 37 sprawozdania/. W części wydatków bieżących budżetu wystąpiły zobowiązania dotyczące między innymi następujących tytułów wydatków: 431.037,95 zł - wynagrodzenia osobowe pracowników /bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego/, 368.479,77 zł - zakup usług pozostałych, 25.432,54 zł - zakup materiałów i wyposażenia, 17.300,89 zł - wynagrodzenia bezosobowe. Występujący wysoki poziom zobowiązań Gminy w dniu 31 grudnia 2018 r. w powiązaniu z brakiem środków na rachunku budżetu i wykorzystaniem środków z subwencji roku 2019, świadczy o 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. Relacja zawarta w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu wyników wykonania budżetu 2018 roku, ulega poprawie.

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 Jeleśnia 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 Jeleśnia 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 Dziędziak**