

**Uchwała nr I/33/2019**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 17 kwietnia 2019 r.**

**w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy i Miasta Bogatynia za 2018 rok.**

Na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561 i z 2018 r. poz. 2500) oraz zarządzenia nr 4/18 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w osobach: Elżbieta Piekarska - Przewodnicząca, Joanna Styłska - Członek, Arkadiusz Babczuk - Członek,

**wyduje opinię negatywną**

o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy i Miasta Bogatynia za 2018 rok.

**Uzasadnienie**

Stosownie do przepisów art. 267 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm. - dalej ufp), wójt gminy (burmistrz, prezydent), w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, przedstawia radzie gminy oraz regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdanie roczne z wykonania budżetu gminy, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu gminy, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

Skład Orzekający wydał niniejszą opinię w wyniku analizy danych i informacji zawartych w sprawozdaniach z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania (o symbolu Rb), sporządzonych za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 roku oraz w przedłożonym 28 marca 2019 roku przez Burmistrza Miasta i Gminy Bogatynia sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy Bogatynia za 2018 rok.

Dokonując, pod względem merytorycznym, badania sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2018 rok, Skład Orzekający stwierdza, że:

1. Plan dochodów i wydatków budżetowych wykazany w sprawozdaniu uwzględnia zmiany wynikające z uchwał i zarządzeń organów gminy.
  2. Plan i wykonanie subwencji są zgodne z wielkościami określonymi przez Ministra Finansów.
  3. Dochody budżetowe ogółem za 2018 rok zrealizowano w wysokości 153.850.407,10 zł, co w stosunku do zaplanowanych wielkości wynosi 89,32%. Dochody bieżące zrealizowano w kwocie 151.445.121,58 zł, co stanowi 92,14% wielkości planowanej, a dochody majątkowe w kwocie 2.405.285,52 zł, co stanowi 30,54% planu, w tym dochody ze sprzedaży majątku stanowią 736.948,82 zł tj. 18,42% kwoty planowanej. Wykonanie wpływów zostało w sprawozdaniu omówione, ze wskazaniem tych źródeł dochodów, których planowane wielkości nie zostały wykonane. Przedstawiono stan należności budżetu, skutki udzielonych ulg, umorzeń i odroczeń w zakresie należności podatkowych oraz obniżenia górnych stawek podatkowych.
  4. Wydatki zrealizowano w kwocie 165.846.472,28 zł, co w stosunku do planu wynosi 88,24%, w tym wydatki bieżące w kwocie 141.699.505,01 zł, co stanowi 89,93% planu, a wydatki majątkowe w kwocie 24.146.967,27 zł, co stanowi 79,44% planu. W sprawozdaniu przedstawiono realizację wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do poszczególnych zadań.
- W wyniku analizy sprawozdania „Rb-28S o wydatkach budżetowych” stwierdzono, że w wielu przypadkach kwoty wykazane w kolumnie 5 „Zaangażowanie” są wyższe od kwot planowanych wydatków (kolumna 4). Dotyczy to m. in. działu 700, rozdz. 70095 § 4260 zaangażowanie wyższe o kwotę 368.345,40 zł, § 4270 zaangażowanie wyższe o kwotę 308.710,83 zł, działu 750, rozdz. 75023 § 4210 zaangażowanie wyższe o kwotę 17.547,59 zł, działu 801, rozdz. 80113 § 4300 zaangażowanie wyższe o kwotę 33.387,01 zł, działu 851 rozdz. 85111 § 4270 zaangażowanie wyższe o kwotę 400.620,50 zł, działu 900 rozdz. 90015 § 4270 zaangażowanie wyższe o kwotę 79.899,38 zł, rozdz. 90095 § 4270 zaangażowanie wyższe o kwotę 23.343,02 zł. Oznacza to, że w toku wykonywania budżetu zaciągane były zobowiązania bez upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej (planu



finansowego). Przepisy art. 261 ufp, w brzmieniu obowiązującym w 2018 roku stanowiły, że kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne, do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki. Zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia przez jednostkę sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

5. W wyniku analizy sprawozdań „Rb-27S o dochodach budżetowych” oraz „Rb-28S o wydatkach budżetowych” stwierdzono, że:

- opłaty za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych określone w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137) zaplanowane w kwocie 591.000,00 zł zrealizowano w wysokości 543.275,01 zł, co stanowi 91,92% planu;
- wydatki na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wyniosły 364.624,32 zł, co stanowi 96,77% planu;
- wydatki związane z realizacją programu zwalczania narkomanii wyniosły 259.142,24 zł, co stanowi 94,01% planu; w informacji przedstawiono realizację zadań z gminnego programu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz zwalczania narkomanii.
- dochody uzyskane z opłat i kar za korzystanie ze środowiska w kwocie 1.734.990,78 zł zostały przeznaczone na finansowanie zadań związanych z ochroną środowiska;
- dochody uzyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły 3.528.054,80 zł, co stanowi 98,00% kwoty planowanej; wydatki związane z gospodarką odpadami stanowiły kwotę 3.289.567,79 zł, co stanowi 77,81% kwoty planowanej. Należy jednak wskazać, że w toku wykonywania budżetu powstały zobowiązania wymagalne wobec wykonawcy usług związanych z gospodarką odpadami, które zostały przejęte przez krajową instytucję finansową z terminem płatności w 2019 roku.

6. W sprawozdaniu przedstawiono wykonanie dochodów rachunków dochodów jednostek, o których mowa w art. 223 ust. 1 ufp oraz wydatków nimi finansowanych a także przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego.

W wyniku analizy sprawozdania „Rb-30S - z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych”, w Miejskim Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Bogatyni stwierdzono dalszy wzrost ujemnego stanu środków obrotowych, który na koniec roku stanowił kwotę 1.222.943,06 zł przy stanie na koniec 2017 roku w kwocie 604.992,00 zł. W zakładzie wystąpił dalszy wzrost zobowiązań wymagalnych, które na koniec roku stanowiły kwotę 4.695.276,16 zł, przy stanie na początek roku wynoszącym 3.466.560,69 zł (wzrost o 35%). Powyższe wskazuje na pogłębiający się brak płynności finansowej. Nieterminowe regulowanie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych narusza zasadę gospodarki finansowej określoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, w myśl której wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie w terminie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza poniesionych kosztów wykazuje, że w 2018 roku zapłacono odsetki w łącznej kwocie 161.066,49 zł. Jednocześnie należy wskazać na dalszy wzrost poziomu należności, które na koniec roku stanowiły kwotę 4.273.472,98 zł, co może świadczyć o braku działań mających na celu ich skuteczną windykację. Skład Orzekający zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia nadzoru nad funkcjonowaniem zakładu oraz podjęcia przez organy gminy działań mających na celu wyeliminowanie wskazanych nieprawidłowości.

7. W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżetu gminy za 2018 rok powstał deficyt w kwocie 11.996.065,18 zł, przy planowanym w kwocie 15.719.454,66 zł. Gmina w 2018 roku zaciągała zobowiązania długoterminowe z tytułu pożyczek, kredytu i emisji obligacji w łącznej kwocie 22.333.000,01 zł oraz dokonała spłaty rat kredytów i pożyczek długoterminowych w łącznej kwocie 9.084.543,42 zł.

Zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych oraz emisji obligacji na 31.12.2018 roku stanowiły kwotę 45.170.050,21 zł. Gmina posiadała ponadto zobowiązania o charakterze pożyczek wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych w kwocie 6.735.223,14 zł oraz zobowiązania wymagalne w kwocie 15.761.294,90 zł, z której kwotę 11.066.018,74 zł stanowiły zobowiązania budżetu. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp wydatki powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie w terminie zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek



stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Analiza sprawozdania "Rb-28S o wydatkach budżetowych" wykazuje, że łączna kwota odsetek zapłaconych w 2018 roku za nieterminowe regulowanie zobowiązań wyniosła 130.598,79 zł. Gmina posiadała zobowiązania warunkowe z tytułu poręczeń udzielonych innym podmiotom w wysokości 3.878.478,70 zł. Łączna kwota długu na koniec 2018 roku wyniosła 67.666.568,25 zł, co stanowi 43,98% wykonanych dochodów. Relacja ta na koniec 2017 roku wynosiła 25,12%.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że gmina nie wykonała obowiązku wynikającego z przepisów art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530), które stanowią, że gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (tzw. Janosikowe). Gmina nie dokonała bowiem wpłaty do budżetu państwa rat należnych w 2018 roku w łącznej kwocie 4.312.203,13 zł. Przepisy art. 35 powołanej ustawy stanowią, że jednostki samorządu terytorialnego dokonują wpłat określonych w art. 29, (...) na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem art. 91. Od kwot niewpłaconych w tym terminie nalicza się odsetki ustalone jak dla zaległości podatkowych. W 2018 roku gmina zapłaciła z tego tytułu odsetki w kwocie 65.835,00 zł. Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę na pogarszającą się sytuację finansową Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Bogatyni, dalej SP ZOZ, dla którego gmina Bogatynia jest podmiotem tworzącym, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190). Znaczące zadłużenie SP ZOZ oraz prowadzenie działalności z ciągle pogłębiającą się stratą niekorzystnie wpływa na sytuację finansową gminy, w związku z ustawowymi obowiązkami organu tworzącego. Zadłużenie SP ZOZ na 31.12.2018 roku ogółem wyniosło 16.740.950,13 zł przy stanie na początek roku wynoszącym 11.964.260,47 zł (wzrost o 39,92%). W ogólnej kwocie zobowiązań zadłużenie z tytułu pożyczek w pozostałych krajowych instytucjach finansowych (Magellan S.A. i MW Trade S.A.) stanowiło kwotę 11.308.567,61 zł oraz zobowiązania wymagalne kwotę 1.989.060,35 zł. Ponadto w informacji o przebiegu wykonania planu finansowego SP ZOZ za 2018 rok podano, że strata za 2018 rok wyniosła 9.090.084,00 zł (bez amortyzacji 8.314.470,12 zł), co oznacza dalszy wzrost w stosunku do roku poprzedniego (było odpowiednio 5.776.693,74 zł i 5.536.382,56 zł). Utrzymujący się wysoki poziom zadłużenia SP ZOZ oraz rosnące w kolejnych latach straty będą niekorzystnie wpływać na sytuację finansową gminy. Przepisy art. 59 ust. 2 ustawy o działalności leczniczej stanowią bowiem, że podmiot tworzący jest obowiązany w terminie:

1) 9 miesięcy od upływu terminu do zatwierdzenia sprawozdania finansowego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej pokryć stratę netto za rok obrotowy tego zakładu w kwocie, jaka nie może być pokryta zgodnie z ust. 1, jednak nie wyższej niż suma straty netto i kosztów amortyzacji albo

2) 12 miesięcy od upływu terminu określonego w pkt 1 wydać rozporządzenie, zarządzenie albo podjąć uchwałę o likwidacji samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej - jeżeli strata netto za rok obrotowy nie może być pokryta w sposób określony w ust. 1 oraz po dodaniu kosztów amortyzacji ma wartość ujemną.

8. Wynik operacyjny budżetu za 2018 rok, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi jest wielkością dodatnią i wynosi 9.745.616,57 zł. Oznacza to, że zachowany został wymóg określony przepisami art. 242 ust. 2 ufp, w myśl których 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. Należy jednak zauważyć, że uzyskanie wyniku operacyjnego na poziomie nieznacznie wyższym od planowanego (6.801.921,03 zł) jest następstwem niewykonania zobowiązań, których terminy płatności przypadały w 2018 roku i zostały przeniesione na rok 2019 (zobowiązania w dziale 900 Gospodarka komunalna) oraz wystąpienia zobowiązań wymagalnych w kwocie 8.020.571,00 zł, dotyczących wydatków bieżących. Kumulacja wydatków bieżących w 2019 roku w poważnym stopniu obciąża wynik operacyjny.

9. Wykonana za 2018 rok relacja dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów budżetu ogółem, o której mowa w art. 243 ufp, wyniosła 6,81% przy planowanej wynoszącej 6,27%.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej okoliczności, Skład Orzekający postanowił wydać opinię negatywną o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy i Miasta Bogatynia za 2018 rok. Jednocześnie wskazuje się, że ocena wydatkowanych środków budżetowych pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCY

Składu Orzekającego

*Elżbieta Piekarska*  
mgr Elżbieta Piekarska