



## **Uchwała Nr 222/XI/2020**

### **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach**

**z dnia 22 maja 2020 r.**

**w sprawie rozpatrzenia odwołania Burmistrza Radlina od uchwały III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 27 kwietnia 2020 roku Nr 4200/III/103/2020 w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Radlina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 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 2019 r. poz. 2137) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwala**, co następuje:

#### **§ 1.**

**Oddala się** odwołanie Burmistrza Radlina od Uchwały III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Nr 4200/III/103/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Radlina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

#### **§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Uzasadnienie**

W dniu 13 maja 2020 r. do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wpłynęło odwołanie Burmistrza Radlina od Uchwały III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Nr 4200/III/103/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie opinii

o przedłożonym przez Burmistrza Radlina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

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

Odwołanie zostało złożone przez uprawniony organ w ustawowym terminie określonym w art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) i dotyczy ww. uchwały III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na mocy której wydano pozytywną opinię z zastrzeżeniem o przedłożonym przez Burmistrza Radlina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonał analizy formalno-prawnej i merytorycznej przedłożonych przez Burmistrza Radlina materiałów dotyczących wykonania budżetu gminy oraz informacji o stanie mienia komunalnego i stwierdził, co następuje:

1. *W zakresie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2019 rok ustalono, że nie wykazuje ono rozbieżności w stosunku do danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.).*
2. *Sprawozdanie z wykonania budżetu jest kompletne, gdyż obejmuje informacje wymienione w art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), tj.:*
  - a) *wykonane dochody i wydatki w szczególności jak w uchwale budżetowej, które ogółem wynoszą odpowiednio:*
    - *dochody 84.224.696,58 zł, tj. 101,23 % planu,*
    - *wydatki 91.527.461,90 zł, tj. 85,50 % planu,*
    - *wynik budżetu (deficyt) 7.302.765,32 zł,*
    - *wynik operacyjny (nadwyżka) 2.596.765,32 zł (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi);*

- b) wykaz zmian w planie wydatków, dokonanych w trakcie roku budżetowego, na realizację programów finansowanych przy udziale środków unijnych i innych zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
- c) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich, w tym współfinansowanych ze środków, o których mowa w pkt b.

Sprawozdanie zawiera również inne dane liczbowe i informacje, które przedstawiają wykonanie budżetu w 2019 roku pod względem finansowym i rzeczowym, z których wynika m.in., że wymóg określony w art. 242 ustawy o finansach publicznych został spełniony - wykonane dochody bieżące Gminy są wyższe niż poniesione wydatki bieżące.

Łączna kwota długu Miasta Radlin na koniec roku 2019 wyniosła 44.404.118,60 zł, co stanowi 52,72% rocznych dochodów wykonanych.

Zgodnie ze sprawozdaniem Rb-N za 2019 rok Gmina posiada należności wymagalne w kwocie 7.678.567,86 zł.

Przedłożona informacja o stanie mienia komunalnego Miasta Radlin, w ocenie Składu Orzekającego, zawiera elementy wymienione w art. 267 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy i nie budzi zastrzeżeń.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że wykonany deficyt na koniec 2019 r. jest wyższy od zaplanowanego przez Radę Miejską w Radlinie w uchwale budżetowej, po zmianach, o 673.231,91 zł.

Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego winien w trakcie wykonywania budżetu roku 2019 działać w ramach określonego przez radę planu dotyczącego deficytu w zakresie jego wysokości jak i źródeł finansowania. Zatem dopuszczając do wykonania deficytu w wysokości przekraczającej ten poziom naruszył wyłączną kompetencję organu stanowiącego, do kształtowania budżetu miasta.

Zgodnie bowiem z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu wraz ze źródłami pokrycia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kompetencje do podejmowania uchwały budżetowej posiada wyłącznie rada gminy co wynika wprost z art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.). Do zadań organu wykonawczego należy jedynie wykonywanie budżetu w kształcie uchwalonym przez radę gminy (art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Odstępstwa od tej zasady ustawodawca zawarł w art. 257 i art. 258 ustawy o finansach publicznych, dopuszczając dokonywanie określonych tam zmian w zakresie planu dochodów lub wydatków. Żaden

*przepis nie daje zatem uprawnień organowi wykonawczemu do samodzielnego decydowania o zwiększeniu wysokości deficytu. Ustalony przez radę deficyt jest granicznym limitem, co oznacza, że nie może zostać przekroczony podczas wykonywania budżetu.*

Burmistrz Radlina (pismem, znak: FNI.3022.001.2020 FNI.KW.00085.2020 z dnia 11 maja 2020 r.) złożył odwołanie od Uchwały III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach Nr 4200/III/103/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Radlina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego, zaskarżając ją w części, tj. w zakresie sformułowanego zastrzeżenia oraz skorygowania procentowych wielkości wykonania planu dochodów, planu wydatków oraz kwoty wyniku operacyjnego.

Uzasadniając swoje stanowisko Burmistrz Miasta użył następujących argumentów:

1. W powyższej Uchwale w uzasadnieniu w pkt 2 lit. „a” wykazano wykonanie dochodów jako 101,23 % planu. Zgodnie z przedłożoną informacją opisową winno być 95,97 % planu; wykazano wykonanie wydatków jako 85,80 % planu, winno być 96,96 % planu; wykazano wynik operacyjny w kwocie 2.596.765,32 zł, winno być 2.596.670,06 zł.

2. W dalszej części uzasadnienia powyższej uchwały sformułowano uwagę, że wykonany deficyt na koniec 2019 r. jest wyższy od zaplanowanego przez Radę Miejską w Radlinie w uchwale budżetowej po zmianach o 673.231,91 zł i sformułowano twierdzenie, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego winien w trakcie wykonywania budżetu roku 2019 działać w ramach określonego przez Radę planu dotyczącego deficytu w zakresie jego wysokości jak i źródeł finansowania. Zatem dopuszczając do wykonania deficytu w wysokości przekraczającej ten poziom naruszył wyłączną kompetencję organu stanowiącego do kształtowania budżetu miasta (...) Z powyższym stanowiskiem III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wyrażonym w treści uchwały nie sposób się zgodzić z sformułowanymi poniżej względów.

Przytoczone przez Skład Orzekający art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dotyczą wyłącznych kompetencji Rady Miejskiej do uchwalania budżetu gminy oraz kwoty planowanego deficytu wraz ze źródłami jego pokrycia.

Budżet zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów.

Biorąc powyższe pod uwagę ustawodawca posługuje się słowem „plan”. Na tę okoliczność powstaje dokument w formie budżetu miasta na dany rok, który przyjmuje formę uchwały budżetowej.

Generalnie największe kompetencje do zmian tego planu (budżetu) w trakcie roku posiada Rada Miejska, jednak ze względów praktycznych ustawodawca przekazał na podstawie art. 257 i 258 ustawy o finansach publicznych pewne uprawnienia Burmistrzowi Miasta do dokonywania zmian w planie (budżecie). Co prawda art. 257 i 258 znajdują się w rozdziale 4 „Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego” lecz dotyczą one jedynie kompetencji jakie posiada Burmistrz Miasta w zakresie zmian (budżetu) w trakcie roku budżetowego.

Burmistrz Miasta Radlina w zakresie tych uprawnień zmienia w trakcie roku plan budżetu, choćby z powodu otrzymywanych decyzji Wojewody o dokonywanych zmianach w zakresie dotacji. Żadna zmiana w planie nie spowodowała nigdy zwiększenia planowanego deficytu budżetu, tym samym Burmistrz Miasta nie przekroczył swoich uprawnień w zakresie możliwości zmian w planie jakie dają art. 257 i 258. Tym bardziej nie naruszył art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, gdyż w żadnej zmianie budżetowej jakiej dokonywał w 2019 r. nie zmienił planowanej wysokości deficytu budżetowego.

Zgodnie z art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd. Budżet natomiast zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Wykonując budżet w rozumieniu ustawy Burmistrz realizuje go w oparciu o te cztery składniki.

Ani przepisy ustawy o samorządzie gminnym ani ustawy o finansach publicznych nie regulują kwestii realizacji (faktycznego wykonania) deficytu budżetowego. Normują jedynie poziom planowanego deficytu budżetu uchwalonego przez Radę Miasta.

Przepisy, na które powołał się Skład Orzekający dotyczą wyłącznie kwestii planowania budżetu, a nie jego wykonania.

Reżim co do wykonania budżetu określa natomiast art. 52 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych określający, iż dochody oraz przychody stanowią prognozy ich wielkości, a wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczający limit. W oparciu o ten artykuł Burmistrz wykonuje budżet.

Należy więc, co ma bardzo ważne znaczenie, rozróżnić dwie zasadnicze kwestie, mianowicie uprawnienia jakie posiada Burmistrz co do zmian planu budżetu w trakcie roku oraz uprawnienia jakie posiada w ramach jego realizacji.

Trzeba podkreślić, że w zakresie dochodów i przychodów budżetu prognozowany wynik jest niewiążący, co skutkuje brakiem ponoszenia odpowiedzialności w razie niezrealizowania założonego planu. Ewentualne niedociągnięcia są wynikiem albo przeszacowania już na poziomie ustalania budżetu, albo na etapie zwyczajnego wykonywania budżetu. (Kleszczewski Konrad, art. 52 w: Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy. Wydawnictwo Sejmowe, 2014.). Analogiczny pogląd prezentuje Ludmiła Lipiec-Warzecha, która zwraca uwagę, że: Wykonanie dochodów powyżej lub poniżej kwot zaplanowanych w budżecie lub planie finansowym nie jest obwarowane żadnymi sankcjami, z wyjątkiem sytuacji, gdy niewykonanie planu w tym zakresie nastąpiło w wyniku zawinionego działania lub zaniechania.

W trakcie realizacji w 2019 r. budżet miasta podlegał jak w latach wcześniejszych i do nadal, bieżącemu monitorowaniu, co skutkowało wielokrotnymi zmianami planu uchwałami Rady Miasta oraz przez Burmistrza Miasta. Dochody zostały zrealizowane w 95,97 %, natomiast wydatki w 96,96 % co należy uznać za dobry wynik. Miasto wypracowało nadwyżkę operacyjną w wysokości 2.596.670,06 zł, co pomimo zmian ustawowych w trakcie roku szczególnie w zakresie podwyżek w oświacie jest również dobrym wynikiem. Wynik równowagi budżetowej (zrealizowane dochody + zrealizowane przychody – zrealizowane wydatki – zrealizowane rozchody) zamknął się dodatnią kwotą 1.983.144,79 zł. Miasto terminowo zrealizowało swoje zobowiązania.

Większe wykonanie deficytu budżetu od planu jest efektem niższej od planowanej realizacji dochodów.

Wynika to z wielu czynników m.in. niewykonania w pełni planu dochodów w zakresie środków z UE, co jest zjawiskiem naturalnym w związku z refundacjami, które wpływają do trzech miesięcy i mogą wykroczyć poza rok budżetowy. Ponadto wykonano mniejszą kwotę w zakresie podatku od nieruchomości, którego poziom już i tak był ostrożnie zaplanowany w stosunku do należności gminy. Kwota planu w podziałce 756/75615/0310 wynosiła 15.233.500,00 zł, (należności gminy z tego tytułu wynosiły 17.141.828,94 zł), a mimo tego realizacja tych dochodów wyniosła 13.853,718,52 zł i wygenerowane zostały zaległości wobec gminy z tego tytułu na kwotę 3.288.853,70 zł. Znaczące kwoty zaległości wpłynęły na początku roku 2020.

Powyżej wymienione przykłady z budżetu gminy dowodzą, że Burmistrz pomimo ostrożnego planowania dochodów nie ma bezpośredniego wpływu na poziom ich ostatecznej realizacji, tym samym nie ma pełnego wpływu na wykonanie deficytu budżetowego.

W oparciu o przytoczone powyżej argumenty, Burmistrz Radlina, na podstawie art. 20 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

złożył odwołanie od przedmiotowej uchwały III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po dokonaniu analizy sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Radlina za 2019 rok oraz rozważeniu argumentów zawartych w złożonym przez Burmistrza Radlina odwołaniu stwierdza, co następuje:

1. W zakresie sformułowanego w treści opinii zastrzeżenia, dotyczącego wykonanego deficytu budżetowego, Kolegium Izby w pierwszej kolejności zwraca uwagę, że wydana opinia jest opinią pozytywną, co oznacza, że III Skład Orzekający, opiniując wykonanie budżetu, nie dopatrywał się istotnych nieprawidłowości w zakresie realizacji budżetu oraz znaczących odchyień od założonego planu, wpływających na istotne pogorszenie sytuacji finansowej gminy.

W przypadku opinii pozytywnych o sprawozdaniach z wykonania budżetu zastrzeżenia (o charakterze istotnej uwagi krytycznej) zawierane przez składy orzekające w treści opinii mają na celu zwrócenie uwagi na niektóre elementy wykonania budżetu lub przedłożonego sprawozdania, które w opinii składu mają lub mogą mieć istotne znaczenie przy analizie wykonania budżetu, dokonywanej przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Zamieszczane w opiniach zastrzeżenia często mają również charakter zaleceń na przyszłość, które wskazują organom przedkładającym sprawozdania elementy wymagające dokonania w przyszłości korekty ich dotychczasowych działań.

Niewątpliwie, jednym z najistotniejszych parametrów wykonania budżetu jest jego wynik. Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego odzwierciedla brak równowagi w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych w okresie roku budżetowego (kalendarzowego). Stan taki może być wynikiem sytuacji, w której wykonane dochody budżetowe mogą nie osiągnąć poziomu zakładanego na etapie planowania budżetu. Wykonanie deficytu wyższego niż planowany ma istotne znaczenie dla oceny wykonania budżetu za dany rok i jest niekiedy jednym z czynników uwzględnianych w debatach absolutoryjnych. Podczas dokonywania analiz wykonania budżetu, wyjaśniane są przyczyny rozbieżności między planem dochodów i wydatków a ich faktyczną realizacją. Rozpatrywanie okoliczności powstania takich rozbieżności pozwala ustalić, czy wykonanie większego od planowanego deficytu obciąża organ wykonawczy, czy też jest to wynik obiektywnych uwarunkowań, które wystąpiły w danym roku budżetowym.

Mając na uwadze kompetencje organu stanowiącego do określania w uchwale budżetowej kwoty planowanego wyniku budżetu, a w przypadku deficytu – wraz ze źródłami jego pokrycia, w toku realizacji budżetu konieczne jest dokonywanie przez organ wykonawczy stałej i bieżącej analizy realizacji poszczególnych pozycji budżetu. Wynikiem tej analizy powinny być przedkładane

w trakcie roku propozycje zmian planu budżetu, w celu jego urealnienia. Należy bowiem podkreślić, że to organ wykonawczy stosownie do art. 247 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) jest zobowiązany w toku wykonywania budżetu do monitorowania poziomu realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu, a także posiada on wyłączną kompetencję do inicjowania zmian w uchwale budżetowej (art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych) w tym również w zakresie planowanego deficytu budżetowego.

Z wyżej wymienionych względów, zdaniem Kolegium Izby, zasadne było wydanie opinii pozytywnej z zastrzeżeniem o przedłożonym przez Burmistrza Radlina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok i dlatego Kolegium oddaliło odwołanie Burmistrza Radlina.

2. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach po przeanalizowaniu planowanych i wykonanych kwot dochodów i wydatków, wynikających ze sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Radlina za 2019 rok, a także danych zawartych w złożonym przez Burmistrza Radlina odwołaniu – odnoszących się do procentowych wielkości wykonania planu dochodów, planu wydatków oraz kwoty wyniku operacyjnego – stwierdziło, co następuje:

- wykonanie planowanych dochodów budżetu Miasta Radlina w 2019 r. wyniosło 84.224.696,58 zł, co stanowi 95,97% planu rocznego, wynoszącego 87.764.913,95 zł;
- wykonanie planowanych wydatków budżetu Miasta Radlina w 2019 r. wyniosło 91.527.461,90 zł, co stanowi 96,96% planu rocznego, wynoszącego 94.394.447,36 zł;
- wykonanie dochodów bieżących Miasta Radlina w 2019 r. wyniosło 82.666.155,23 zł, natomiast wykonanie wydatków bieżących wyniosło 80.069.485,17 zł, co oznacza, że wynik operacyjny stanowi kwota 2.596.670,06 zł (82.666.155,23 zł – 80.069.485,17 zł).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uznało jednak, że kwestia dokonywania korekt nieprawidłowych wartości, wykazywanych w opiniach składów orzekających nie wchodzi w zakres merytorycznych rozstrzygnięć, wydawanych przez Kolegium Izby w trybie odwoławczym.

Skorygowanie oczywistych omyłek pisarskich, związanych z wykazaniem nieprawidłowych wielkości w opinii o przedłożonym przez Burmistrza Radlina sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok – leży bowiem w gestii III Składu Orzekającego RIO, który wydał przedmiotową opinię.



Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

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

**Przewodniczący Kolegium**

Daniel Kołodziej