



## Uchwała Nr 4200/III/104/2020

### III Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Katowicach

z dnia 29 kwietnia 2020 r.

**w sprawie opinii o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok**

Na podstawie art. 13 pkt 5, art. 19 ust. 2 i art. 20 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

#### § 1.

Wydaje się **negatywną** opinię o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Zabrze sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok.

#### § 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### Uzasadnienie :

III Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach dokonał analizy formalno-prawnej i merytorycznej przedłożonych przez Prezydenta Miasta Zabrze materiałów dotyczących wykonania budżetu Miasta Zabrze i stwierdził, co następuje:

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.), wg stanu na dzień sporządzenia sprawozdania wykonania budżetu. Po dniu sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu miały miejsce korekty niektórych sprawozdań budżetowych.

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 993.506.517,45 zł , tj. 95,14 % planu,
  - wydatki 1.032.321.343,92 zł, tj. 95,86 % planu;
- b) wykaz zmian w planie wydatków dokonanych w ciągu roku 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.

Wynik budżetu za 2019 rok jest ujemny i wynosi 38.814.826,47 zł. Wykonany deficyt jest o 6.227.998,47 zł większy niż deficyt planowany. Z treści sprawozdania opisowego wynika, że powyższe było spowodowane koniecznością minimalizacji zobowiązań wymagalnych na koniec 2019 roku i w konsekwencji potrzebą zaangażowania środków otrzymanych przez Miasto Zabrze w 2019 r. na wydatki roku 2020 w kwocie 5,9 mln zł.

Niedopuszczalna jest, zdaniem Składu Orzekającego, sytuacja, w której wykonany deficyt znacznie przekracza deficyt zaplanowany, a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy. Ustalony przez Radę Miasta deficyt jest granicznym limitem, co oznacza, że nie może zostać przekroczony podczas wykonywania budżetu. W ocenie Składu działanie takie stanowi obejście wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z przepisu art. 18 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2019 r. poz. 506) i art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Takie, niezgodne z prawem działanie, musi zostać ocenione negatywnie.

Na odrębną ocenę prawną zasługuje fakt pokrycia wydatków 2019 roku ze środków przeznaczonych na wydatki roku następnego. Wykorzystane zostały bowiem środki stanowiące ratę części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej w grudniu 2019 roku na poczet wydatków roku 2020. Z przedłożonego sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego wynika, że na dzień 31 grudnia 2019 r. Miasto Zabrze posiadało na rachunkach bankowych środki stanowiące środki dotacji i subwencji przekazanych w grudniu na styczeń następnego roku w kwocie 3.956.183,48 zł. Z informacji uzyskanych z Urzędu Miasta Zabrze wynika, że w dniu 20 grudnia 2020 r. Miasto otrzymało tytułem raty części oświatowej subwencji ogólnej na styczeń 2020 r. kwotę przekraczającą 14,8 mln zł. Zatem, powyższa kwota powinna znajdować się na rachunku bankowym Miasta na dzień 31 grudnia 2019r. i zostać wykazana w ww. pozycji sprawozdania Rb-ST. Różnica pomiędzy powyższymi wartościami wynosi prawie 11 mln zł i stanowi kwotę środków przeznaczonych, z naruszeniem prawa, na wydatki roku 2019. Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest planem rocznym dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, który jest uchwalany w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Występujący deficyt może być sfinansowany przychodami określonymi w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23) dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. W myśl art. 7 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, w skład subwencji ogólnej wchodzi część oświatowa, która zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 34 ust.1 pkt 1 ww. ustawy minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje jednostkom samorządu terytorialnego w dwunastu ratach miesięcznych w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń. Środki pochodzące z subwencji wyraźnie

mają określone przeznaczenie i nie mogą być dowolnie, uznaniowo wykorzystane na wydatki w innym okresie. Posłużenie się ww. środkami do wykonania budżetu roku 2019 r. spowodowało naruszenie zasady równoważenia się budżetu, zgodnie z którą różnica pomiędzy sumą dochodów i przychodów, a sumą wydatków i rozchodów powinna wynosić 0 lub być wartością dodatnią. Powyższe po wykonaniu budżetu dało wartość ujemną, przekraczającą 5,8 mln zł.

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. Wykonanie nadwyżki operacyjnej, rozumianej jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi wyniosło 33.195.298,37 zł, co stanowi 83,43 % planowej nadwyżki operacyjnej po zmianach. W sprawozdaniu opisowym nadwyżka operacyjna została określona, jako wykonana relatywnie wysokim poziomem. Skład Orzekający zwraca uwagę na fakt, iż powyższa wartość nadwyżki operacyjnej jest m. in. efektem dokonanych w III kwartale 2019 r. odroczeń na 2020 i lata następne rok płatności zobowiązań przypadających do zapłaty w 2019 r., dotyczących wydatków bieżących w łącznej kwocie przekraczającej 20 mln zł. Główną pozycję wśród powyższych odroczeń zajmują przesunięcia terminu zapłaty zobowiązań z tytułu składek ubezpieczeniowych wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie ponad 16 mln zł.

Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu łączna kwota długu Miasta Zabrze na koniec roku 2019 wyniosła 697.738.803,74 zł, co stanowi 70,2 % dochodów wykonanych w ubiegłym roku. Kwota zobowiązań wymagalnych wyniosła 3.928.494,91 zł, w tym :

- 3.928.368,91 - zobowiązania Jednostki Gospodarowania Nieruchomościami z tytułu zaliczek na poczet wspólnot mieszkaniowych,
- 126,00 zł zobowiązania za wywóz odpadów z jednej z jednostek oświatowych.

W związku z powyższym, stwierdzono przekroczenie planu wydatków o wydatki poniesione oraz zobowiązania wymagalne w podziałkach klasyfikacji budżetowej, w której wystąpiły zobowiązania wymagalne.

Uwzględnienie danych w zakresie wykonania budżetu 2019 r. w wieloletniej prognozie finansowej Miasta Zabrze pogorszyło relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w zakresie dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań po prawej stronie nierówności, określonej w powyższym przepisie. Prawa strona relacji zmniejszyła się :

- w 2020 r. z 11,91 do 10,06 przy 9,61 po lewej stronie nierówności,
- w 2021 r. z 14,48 do 12,63 przy 9,63 po lewej stronie nierówności,
- w 2022 r. z 16,29 do 14,45 przy 9,58 po lewej stronie nierówności.

Analizując w dalszej kolejności wykonanie budżetu Miasta w 2019 roku Skład Orzekający zauważył, że Miasto Zabrze dokonywało odroczeń przypadających do zapłaty zobowiązań, w wyniku czego kwoty odroczone obciążają lub będą obciążać budżety lat następnych. Z posiadanych przez tutejszą Izbę danych, a także z wyjaśnień składanych przez Przedstawicieli Miasta na posiedzeniach Kolegium Izby wynika, że na dzień 31 grudnia 2019 r. Miasto posiadało odroczone zobowiązania wobec kontrahentów w łącznej kwocie przekraczającej 8 mln zł, które w ocenie Składu Orzekającego powinny zostać zaliczone do innych tytułów dłużnych. To samo dotyczy aneksu nr 1 z dnia 22 lutego 2019 r. do umowy wsparcia nr CRU/1731/2018 z dnia 2 sierpnia 2018 r. zawartej pomiędzy Miastem Zabrze, Spółką komunalną a Bankiem, na podstawie której Miasto zobowiązane zostało do wsparcia finansowego projektu

realizowanego przez spółkę. Powyższym aneksem zwiększono wartość wsparcia finansowego o kwotę przekraczającą 18 mln zł.

Skład Orzekający ocenia, że w wyniku powyższych czynności doszło do zaciągnięcia przez Miasto zobowiązań o których mowa w art. 72 ust. 1a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Stosownie do postanowień art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei stosownie do art. 72 ust. 1a tej ustawy tytuły dłużne, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1-3, obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. Wobec takiego brzmienia przepisów Skład Orzekający wskazuje, że aby móc zaciągnąć zobowiązanie o którym mowa w art. 72 ust. 1a ustawy konieczne jest uprzednie określenie przez organ stanowiący w uchwale budżetowej limitu z tytułu zaciągania takich zobowiązań (podobnie do tradycyjnego kredytu czy pożyczki). W uchwale budżetowej Miasta Zabrze na 2019 r (wraz ze zmianami) organ stanowiący nie określił limitu z tytułu zaciągania tego typu zobowiązań. Ponadto zgodnie z art. 91 ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy zaciągnięcie lub wyemitowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązania z tytułu innego niż wymienione w pkt 1, zaliczanego do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wymaga uzyskania przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego opinii regionalnej izby obrachunkowej. Wobec powyższego Skład Orzekający ocenia, że ich zaciągnięcie nastąpiło z naruszeniem zasad określonych we wskazanych przepisach ustawy o finansach publicznych dotyczących zaciągania zobowiązań (tj. bez limitu określonego w uchwale budżetowej Miasta i bez opinii regionalnej izby obrachunkowej).

Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia przedłożone sprawozdanie zaopiniowano jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 14 dni** od daty jej doręczenia.

**Przewodnicząca  
III Składu Orzekającego**

**Teresa Jarczyk**