

**Uchwała Nr I/69/2016**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi**  
**z dnia 5 maja 2016 roku**

**w sprawie opinii o sprawozdaniu Prezydenta Miasta Pabianic**  
**z wykonania budżetu za 2015 rok**

Na podstawie art.13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) po rozpatrzeniu sprawozdania Prezydenta Miasta Pabianic z wykonania budżetu za 2015 rok, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi:

- |                     |                |
|---------------------|----------------|
| 1. Iwona Kopczyńska | przewodniczący |
| 2. Ewa Śpionek      | członek        |
| 3. Anna Kaźmierczak | członek        |

**uchwała, co następuje:**

Opiniuje pozytywnie sprawozdanie Prezydenta Miasta Pabianic z wykonania budżetu za 2015 rok, formułując uwagi zawarte w uzasadnieniu.

**Uzasadnienie**

Zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 267 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013r., poz.885 ze zm.) Prezydent Miasta Pabianic przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Miasta za 2015 rok.

Skład Orzekający rozpatrzył przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Pabianic za 2015 rok biorąc pod uwagę następujące dokumenty:

1. Sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu Miasta za 2015 rok, z uwzględnieniem wyjaśnień przedłożonych pismem z dnia 21.04.2016r. (nr BM-3022.7.2016),
2. Uchwałę Rady Miejskiej w Pabianicach w sprawie uchwalenia budżetu na 2015 rok wraz z uchwałami i zarządzeniami organów Miasta dokonującymi zmian budżetu i w budżecie podejmowanymi w roku budżetowym, które zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi,
3. Sprawozdania sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 roku poz.119 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), z uwzględnieniem korekt.

Nadto, Skład Orzekający rozpatrzył informację o stanie mienia komunalnego załączoną do sprawozdania z wykonania budżetu Miasta za 2015 rok.

W wyniku oceny wskazanych dokumentów pod kątem poprawności formalno – rachunkowej oraz zgodności z prawem, Skład Orzekający stwierdził, że przedłożone sprawozdania statystyczne sporządzone zostały zgodnie z wymogami

rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości i zgodne są z uchwałą budżetową po zmianach. Dane liczbowe zawarte w części opisowej sprawozdania wynikają - co do zasady - ze sprawozdań statystycznych.

Skład Orzekający wskazuje jednakże na następujące rozbieżności: 1) na s. 23 sprawozdania opisowego wskazano wielkość wykonanych wydatków statutowych na kwotę 46.787.328,49 zł, podczas gdy stanowiły one 62.192.924,44; 2) na s. 26 sprawozdania opisowego wskazano, że w 2015r. spłacono dług wraz z odsetkami wobec banków: PKO – kwota 4.970.518,56 zł, DnB NORD – kwota 1.952.530,70 zł, podczas gdy z informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć za okres od 1.01.2015r. do 31.12.2015r. wynika że do PKO zapłacono kwotę 1.952.530,70 zł, a do DnB NORD kwotę 4.970.518,56 zł; 3) na s. 32 sprawozdania opisowego wskazano kwotę 116.912,45 zł jako łączną wartość wydatków bieżących w rozdziale 75412 – Ochotnicze straże pożarne, natomiast z załącznika nr 2 do sprawozdania oraz ze sprawozdania o wydatkach Rb-28S wynika, że kwota 116.912,44 zł stanowi wielkość wszystkich wydatków wykonanych w tym rozdziale, wraz z wydatkiem majątkowym zrealizowanym w wysokości 9.520,20 zł; 4) na s. 67 w zakresie zadań zleconych (Środowiskowy Dom Samopomocy, - pozostałe wydatki bieżące) wykazano zarówno kwotę planu jak i wykonania na: 127.255,76 zł. Skład zauważa, że w wielkości tej mieszczą się również świadczenia na rzecz osób fizycznych (wielkość planu i wykonania: 2.999,71 zł). Skład Orzekający zwraca również uwagę, że w części sprawozdania dotyczącej opisu realizacji zadań zleconych nie przedstawiono planu i wykonania dla rozdziałów: 80101 oraz 80110, gdzie również takie wydatki wystąpiły. Skład wskazuje także, że na s. 38 sprawozdania opisowego podano, że w 2015 roku Miasto dokonało zakupu kotła parowego do SP nr 1 natomiast z załącznika nr 5 do sprawozdania oraz z uchwały budżetowej na 2015 roku wynika, że ww. zakup planowany był dla SP nr 17.

Z przedłożonego sprawozdania wynika, że w 2015 roku prognozowane dochody Miasta Pabianic zostały wykonane w kwocie 187.156.295 zł - co stanowi 99 % planu ustalonego przez Radę, wydatki zaś zrealizowano w kwocie 178.109.427,53 zł, czyli na poziomie 97,2 % ustalonego planu. Budżet zamknął się wyższą niż planowana nadwyżką, w kwocie 9.046.867,47 zł przy planie: 5.908.393,82 zł.

Dochody bieżące budżetu 2015 roku wykonano w wysokości 181.536.981,70 zł (98,8 % planu), a wydatki bieżące w wysokości 172.914.782,02 zł (97,9 % planu) - co oznacza, że zachowana została reguła wynikająca z art. 242 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zrealizowana na koniec roku 2015 nadwyżka operacyjna wyniosła 8.622.199,68 zł, przy planowanej na kwotę 7.048.589 zł.

Dochody majątkowe wykonano w kwocie 5.619.313,30 zł (103,5 % założonego planu), w tym dochody z tytułu sprzedaży majątku wykonano na poziomie 102 % planu. Na planowaną wielkość z ww. tytułu - 4.100.000 zł, zrealizowano 4.181.970,50 zł.

Wydatki majątkowe w 2015 roku wykonano w wysokości 5.194.645,51 zł (tj. 79,1% planu). W sprawozdaniu opisowym omówiono poziom realizacji zadań majątkowych.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że z budżetu 2015 roku zrealizowano również wydatek majątkowy klasyfikowany w § 6660 (*zwroty dotacji oraz płatności, w tym wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, dotyczące wydatków majątkowych*), na kwotę 33.317,33 zł. Jak wynika ze sprawozdania opisowego (s.51) wydatek został poniesiony w związku z realizacją projektu „Poprawa dostępności i bezpieczeństwa transportu miejskiego na terenie Gminy Miejskiej Pabianice”. Skład Orzekający przypomina, że dokonanie zwrotu dotacji, które wykorzystane zostały niezgodnie z przeznaczeniem skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę*

*z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (j.t. z 2013r., poz. 168)).* W związku z tym, należy ustalić stan faktyczny, a w przypadku ewentualnego stwierdzenia naruszenia dyscypliny finansów publicznych, Skład Orzekający wskazuje na obowiązki wynikające z art. 93 ww. ustawy.

Z przedstawionego sprawozdania wynika, że w 2015 roku Miasto Pabianice nie poniosło wydatków z tytułu poręczeń (pierwotnie zabezpieczono na ten cel kwotę 1.388.849 zł, zaś na dzień 31.12.2014r. plan wyniósł 282.159 zł).

Skład Orzekający odnotowuje, że na koniec 2015 roku w samorządowym zakładzie budżetowym, Zarządzie Dróg i Zieleni Miejskiej wystąpił dodatni stan środków obrotowych, w kwocie 194.032,36 zł (na koniec analogicznego okresu sprawozdawczego za 2014 rok zakład wykazał ujemny stan środków obrotowych: - 93.613,95 zł). Na koniec 2015 roku w zakładzie tym nie wystąpiły zobowiązania wymagalne. Z przedłożonych dokumentów wynika natomiast, że zobowiązania takie powstały na koniec 2015 roku w drugim samorządowym zakładzie budżetowym Miasta - Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej. Wyniosły one 225.405,35 zł. W porównaniu ze stanem odnotowanym na koniec 2014 roku nastąpił spadek zobowiązań wymagalnych zakładu (wówczas zobowiązania wymagalne stanowiły kwotę 736.535 zł). W sprawozdaniu opisowym (s. 74) wskazano, że po uzyskaniu opinii prawnej jako zobowiązania wymagalne zakładu nie zostały wykazane kaucje za lokale mieszkalne i użytkowe, które dotąd stanowiły pozycje tych zobowiązań. Na koniec 2015 roku stan środków obrotowych Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej wyniósł: - 1.688.599,97 zł (wielkość ta wynika z korekty nr 2 sprawozdania Rb-30 *sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych zakładów budżetowych*, doręczonej Izbie 7.04.2016r.; zatem kwoty wskazane w załączniku nr 3 i nr 4 do sprawozdania opisowego winny zostać zweryfikowane z uwzględnieniem ww. korekty). Ze sprawozdania Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej wynika także, że w zakładzie zostały poniesione koszty w § 4580 – pozostałe odsetki. W związku z tym Skład Orzekający przypomina, że taka sytuacja może rodzić odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych (*por. ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*). Należy zatem ustalić stan faktyczny, w celu stwierdzenia czy nie zachodzą przesłanki określone w art. 16 wskazanej ustawy. W przypadku stwierdzenia możliwości wystąpienia czynu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, należy wypełnić obowiązek, o którym mowa w art. 93 tej ustawy.

W ocenie Składu Orzekającego sytuacja finansowa samorządowych zakładów budżetowych, w szczególności Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej, w którym nadal powstają zobowiązania wymagalne oraz którego działalność zamyka się na koniec danego roku ujemnym stanem środków obrotowych, powinna być na bieżąco monitorowana.

W pierwotnym budżecie Miasta Pabianic, przyjętym Uchwałą Nr VI/38/15 Rady Miejskiej w dniu 29 stycznia 2015 roku, nie planowano przychodów zwrotnych. W toku wykonywania budżetu 2015 roku organy Miasta Pabianic zdecydowały jednak o skróceniu realizacji programu naprawczego przyjętego w sierpniu 2011 roku w związku z przejęciem długu po zlikwidowanym Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Pabianicach. W efekcie, po uzyskaniu zgody Ministerstwa Finansów (pismo z dnia 13.11.2015r. nr DGI.4781.34.2015), w 2015 roku Miasto wyemitowało obligacje na kwotę 4.800.000 zł z przeznaczeniem na spłatę raty pożyczki z budżetu państwa w kwocie 4.800.000 zł (pierwotnie przypadającej na 2016 rok) oraz postanowiło dokonać spłaty ostatniej raty pożyczki z budżetu państwa w wysokości 1.159.365,53 zł w roku 2016 (a nie w roku 2017, jak pierwotnie zakładano). W związku z tym w planie budżetu 2015 roku (po zmianach) zaplanowano przychody zwrotne w kwocie 4.800.000 zł z tytułu emisji obligacji, które wykonano w pełnej wysokości, oraz zwiększono rozchody do kwoty 11.728.000 zł, które

zrealizowano w wysokości 11.727.999,96 zł. Ze sprawozdania opisowego wynika, że zobowiązanie wobec budżetu państwa z tytułu pożyczki zaciągniętej na realizację programu naprawczego zostało w 2015 roku spłacone w wysokości 9.600.000 zł (4.800.000 zł rata przypadająca na rok 2015r. oraz 4.800.000 zł - przyspieszona spłata raty pierwotnie przypisanej do 2016 roku). Nadto, w 2015 roku w wyniku realizacji programu naprawczego oprócz spłaty wskazanych rat z tytułu pożyczki z budżetu państwa, Miasto Pabianice spłaciło również zobowiązania wynikające z umów długoterminowych dotyczących długu przejętego po SP ZOZ w Pabianicach, w kwocie 7.802.581,35 zł (wielkość kwoty głównej ze zobowiązaniami akcesoryjnymi).

Dług Miasta Pabianic, według danych zawartych w sprawozdaniu Rb – Z (*o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*) na koniec 2015 roku wyniósł 20.791.473,89 zł. Na tę kwotę składają się: zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji: 15.613.365,81 zł (w tym z tytułu zaciągniętej pożyczki z budżetu państwa: 1.159.365,53 zł); dług wynikający z umów długoterminowych, zawartych w związku z przejęciem zadłużenia SP ZOZ w Pabianicach: 4.952.702,73 zł oraz kwota 225.405,35 zł - zobowiązania wymagalne Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej. Kwota długu Miasta Pabianic na koniec 2015 roku stanowiła 11,1 % wykonanych dochodów budżetu 2015 roku (*na koniec 2014 roku kwota długu Miasta wynosiła 36.697.348,63 zł a poziom zadłużenia stanowił 20,3 % zrealizowanych dochodów*).

Począwszy od 2014 roku maksymalny pułap obciążenia budżetu spłatą długu danej jednostki samorządu terytorialnego zależy wprost od wykonania nadwyżek operacyjnych (*nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi*) oraz uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku - wielkości te determinują wysokość wskaźników jednorocznych z lat n-3, n-2, bowiem stanowią podstawę do ustalenia wskaźnika maksymalnego (*por. regulę art. 243 ustawy o finansach publicznych*). Zatem reguła wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych wprowadza zasadę uwzględniania danych z wykonania budżetów lat poprzednich dla obliczania dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia dla danego roku, co prowadzi w konsekwencji do ustalenia dla danej jednostki samorządu terytorialnego indywidualnego dopuszczalnego (maksymalnego) wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu.

Z przedłożonych przez Prezydenta Miasta Pabianic dokumentów wynika, że wskaźnik jednoroczny Miasta Pabianic zakładany na koniec trzeciego kwartału 2015 roku na poziomie 6,23%, wykonany został na poziomie wyższym, tj. 6,84%.

Wykonanie wskaźnika jednorocznego za 2015 rok na poziomie wyższym od prognozowanego wpłynęło na wzrost maksymalnego, dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu Miasta spłatą długu w latach 2016-2018. Skład Orzekający wskazuje również, że w dniu 29.04.2016r. pismem nr BM.3022.10.2016r. Prezydent Miasta Pabianic przekazał Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi pismo Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów, w którym wskazano, że 29 marca bieżącego roku Miasto Pabianice dokonało całkowitej spłaty pożyczki udzielonej na mocy umowy pożyczki z dnia 29 września 2011 roku zawartej między Miastem a Skarbem Państwa. W piśmie wskazano także, że spłata pożyczki oznacza, iż ww. umowa pożyczki została zrealizowana i tym samym wygasają określone w niej prawa i obowiązki stron umowy.

Uwzględniając powyższe Skład Orzekający zwraca uwagę, że stosownie do art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b) ustawy o finansach publicznych jednostka samorządu terytorialnego, której została udzielona pożyczka z budżetu państwa w związku przystąpieniem do realizacji programu naprawczego ma obowiązek zachować zasady określone w art. 242-244 tej ustawy na koniec roku, w którym upływa termin spłaty tej pożyczki. Miasto Pabianice ma zatem obowiązek przestrzegania wskazanych zasad dotyczących długu już w 2016 roku oraz w każdym kolejnym roku budżetowym.

W związku z tym, w ocenie Składu Orzekającego konieczne jest stałe monitorowanie sytuacji finansowej Miasta oraz realizacja założeń przyjętych w wieloletniej prognozie

finansowej Miasta obowiązującej od 2016 roku, w taki sposób, by w 2016 roku oraz w każdym kolejnym roku budżetowym, spełnione zostały reguły wynikające z art. 242-244 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający podkreśla również, że decyzje dotyczące zaciągania zobowiązań przez Prezydenta Miasta powinny być podejmowane przy uwzględnieniu aktualnej sytuacji finansowej Miasta (por. Uchwała SO nr I/33/2016 z 26.02.2016r.).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Prezydenta Miasta Pabianic dokumentów i dotyczy jedynie formalno – prawnych aspektów wykonywania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu w roku 2015.

Skład Orzekający w podjętej uchwale nie dokonał oceny celowości ani gospodarności w zakresie wykonywania zadań własnych Miasta. Ocena w tym zakresie – stosownie do obowiązujących przepisów – należy do właściwości Rady.

Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.