

Uchwała nr 84/2007
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 7 listopada 2007 roku

**w sprawie rozpatrzenia odwołania Burmistrza Miasta Żarów od Uchwały
Nr III – 174/07 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we
Wrocławiu z dnia 24 września 2007 roku w sprawie opinii o przedłożonym
przez Burmistrza Miasta Żarów sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy
za I półrocze 2007 roku**

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 2 w związku z art.20 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r., Nr55, poz.577 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Nie uwzględnia się odwołania Burmistrza Miasta Żarów od uchwały Nr III – 174/07 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 24 września 2007 roku zawierającej negatywną opinię o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za I półrocze 2007 roku wobec niepodzielenia argumentów, które w ocenie Burmistrza powinny być wzięte pod uwagę przez Skład Orzekający przy formułowaniu opinii o wykonaniu budżetu Miasta Żarów.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Odwołanie Burmistrza Miasta Żarów od uchwały Nr III – 174/07 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 24 września 2007 roku w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Żarów sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za I półrocze 2007 roku wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 9 października 2007 r.

Skład Orzekający opierając się na analizie przedłożonych przez Burmistrza sprawozdań statystycznych oraz informacji opisowej wydał opinię negatywną o wykonaniu budżetu gminy za okres pierwszego półrocza 2007 r., biorąc pod uwagę przede wszystkim niski stopień realizacji budżetu, wysoki poziom zobowiązań, w tym wymagalnych, wzrost zobowiązań w stosunku do poprzednich okresów oraz nieprawidłowości kwalifikujące się do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, takie jak niewykonanie zobowiązań, którego skutkiem jest zapłata odsetek czy nieopłacenie w terminie składek na ubezpieczenie społeczne.

Dochody budżetu gminy zostały zrealizowane zaledwie w 31,65%, co w ocenie Składu Orzekającego jest w głównej mierze wynikiem wadliwego konstruowania planu dochodów budżetu (ich znacznego przeszacowania), jak również niewystarczających działań organu wykonawczego w celu urealnienia tych dochodów, oraz niedostatecznie skutecznej windykacji należności wymagalnych gminy, które na dzień 30 czerwca 2007 r. stanowiły kwotę 4 437 855,23 zł. Należności wymagalne na koniec okresu sprawozdawczego w stosunku do dochodów wykonanych osiągnęły poziom 35,91% i były wyższe o 2,59% i o 16,23% w stosunku do analogicznych wskaźników na dzień 30 czerwca 2006 r. i na dzień 31 grudnia 2006 r.

Wydatki budżetu gminy zostały wykonane w 26,79%. Skład Orzekający zwrócił uwagę na negatywne zjawisko, jakim było poniesienie przez gminę wydatków z tytułu zapłaty odsetek za niewykonanie zobowiązań w wysokości i w terminach określonych przepisami prawa i umowami w łącznej kwocie 179 452, 24 zł. Dodatkowo zobowiązania wymagalne z tytułu odsetek na koniec okresu sprawozdawczego wyniosły 13 584,86 zł. Ponadto na dzień 30 czerwca 2007 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne wobec pracowników z tytułu wynagrodzenia za pracę w wysokości 214 381,48 zł oraz wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwocie 227 246,60 zł.

Zadłużenie gminy na koniec okresu sprawozdawczego wynosiło 18 355 807,30 zł, w tym z tytułu zobowiązań wymagalnych 9 135 903,60 zł, co po uwzględnieniu wyłączeń wynikających z art.170 ust.3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz.2104 ze zm.) stanowi 42,88% planowanych dochodów. Wprawdzie obecne zadłużenie gminy mieści się w granicy zadłużenia określonej w art.170 ust.2 ustawy o finansach publicznych, to jednak Skład Orzekający biorąc pod uwagę niski stopień realizacji dochodów budżetowych w latach poprzednich (2003r. – 76,8%, 2004 r. – 81,7%, 2005 r. – 78,4%, 2006 r. – 63,6%) zwrócił uwagę, że rzeczywiste zadłużenie na koniec roku budżetowego może przekroczyć dopuszczalny 60% próg, tak jak to się stało w 2006 r., kiedy w efekcie niskiego stopnia realizacji dochodów faktyczna relacja zadłużenia do zrealizowanych dochodów wyniosła na koniec roku 63,89%. Podobna tendencja ma miejsce w roku bieżącym i dlatego w opinii Składu Orzekającego organ wykonawczy gminy w drugim półroczu 2007 r. powinien maksymalnie zintensyfikować działania mające na celu wzrost wskaźnika wykonania dochodów i racjonalizację wydatkowania środków publicznych. W ocenie Składu Orzekającego niepokojącym zjawiskiem jest także wzrost poziomu zobowiązań wymagalnych w stosunku do roku ubiegłego (o 53% w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2006 r.).

Burmistrz Miasta Żarów składając odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu odniósł się do przesłanek, które w ocenie Składu Orzekającego legły u podstaw negatywnej opinii o wykonaniu budżetu gminy w pierwszym półroczu 2007 r., akcentując przede wszystkim tę okoliczność, że obecny stan finansów gminnych jest w decydującej mierze rezultatem decyzji z poprzednich lat, których negatywne skutki kumulują się w czasie. W opinii Burmistrza okoliczność ta powinna być wzięta pod uwagę przez Skład Orzekający przy formułowaniu opinii o wykonaniu budżetu w I półroczu 2007 r., bowiem jej nieuwzględnienie nie pozwala potencjalnym adresatom opinii ocenić zaangażowanie i starania obecnych władz o poprawę sytuacji finansowej gminy.

Odnosząc się do zarzutu niskiego stopnia realizacji dochodów budżetowych z uwagi na ich przeszacowanie na etapie planowania budżetowego wyjaśnia, że sytuacja taka zaistniała w związku ze zmianą na stanowisku Skarbnika i dopiero po upływie pewnego okresu czasu okazało się, że prognozowane kwoty dochodów w wielu przypadkach były niezgodne z otrzymanymi zawiadomieniami (dotyczy to udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych, podatku od czynności cywilnoprawnych, środków ze źródeł pozabudżetowych, dotacji, subwencji) a wpływy z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa wieczystego użytkowania nieruchomości zaplanowane zostały bez wskazania źródeł pochodzenia. Należy jednak zauważyć, że w świetle obowiązującego prawa projekt budżetu opracowuje i przedkłada do uchwalenia radzie gminy organ wykonawczy, a zatem to ten organ ponosi odpowiedzialność za prawidłowe planowanie budżetowe w gminie, jak i za wykonanie uchwalonego budżetu. Burmistrz zwraca uwagę na podjęte działania mające na celu urealnienie dochodów i wydatków budżetu na 2007 r., zaznaczając przy tym, że są one bardzo pracochłonne. W ich rezultacie w I półroczu obniżono plan dochodów o około 1 milion zł. Nie podziela również zarzutu niewystarczająco skutecznej windykacji należności gminy, co w ocenie Składu Orzekającego miało wpływ na niskie wykonanie dochodów budżetowych. Pokazuje działania podjęte w celu wyegzekwowania tych należności i jednocześnie wskazuje, że w wielu wypadkach egzekucja jest bezskuteczna w stosunku do najuboższych mieszkańców gminy czy też w przypadku zaległości w podatku od nieruchomości, które powstały na skutek postawienia w stan likwidacji i ogłoszenia upadłości sześciu podmiotów gospodarczych z terenu gminy Żarów, pozyskane ze sprzedaży masy upadłości wpływy nie wystarczyły na zaspokojenie wierzytelności gminy. Podkreśla przy tym, że nie podejmuje decyzji o umorzeniu nieściągalnych należności mając na względzie ochronę dochodów gminy z tytułu subwencji. Kolegium Izby zauważa, że wprawdzie gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową i organ wykonawczy może przyjąć taką strategię działania, to nie jest to argumentem podważającym zarzut Składu Orzekającego co do nierealnego planowania dochodów budżetowych i niskiego ich wykonania.

Odnosząc się do zobowiązań wymagalnych z tytułu wynagrodzenia za pracę w wysokości 214 381,48 zł Burmistrz wyjaśnił, że przyczyną niedochowania terminu wypłaty wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń była blokada od dnia 26 czerwca 2007 r. wszystkich rachunków bankowych gminy Żarów na wniosek Komornika Rewiru III przy Sądzie Rejonowym w Świdnicy i choć wynagrodzenia są wierzytelnościami chronionymi na podstawie art.890 § 2 k.p.c., to procedura zwolnienia środków na wypłatę tych wynagrodzeń przez komornika i ograniczenie ich wysokości do przeciętnego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dz.U.RP „Monitor Polski” spowodowały, że wynagrodzenia te zostały wypłacone z opóźnieniem i w okrojonej wysokości wraz ze składkami z tytułu ubezpieczenia społecznego. W związku z tym w ocenie organu wykonawczego z uwagi na to, że gmina posiadała wystarczające środki na rachunkach bankowych na pokrycie wynagrodzeń i pochodnych od tych wynagrodzeń kwota niewypłaconych wynagrodzeń wyniosła 13 409,48 zł, a nie 214 381,48 zł. Odnosząc się do tych wyjaśnień należy zauważyć, że zobowiązania wymagalne w takiej wysokości zostały wykazane w §§ 4010, 4040, 4170 na dzień 30 czerwca w sprawozdaniu Rb-28S. Skład Orzekający wydając opinię dokonuje oceny badanego stanu rzeczy na podstawie kryterium legalności a trudna sytuacja finansowa gminy i związane z tym konsekwencje nie zwalniają opiniującego od wskazania stwierdzonych nieprawidłowości nawet wtedy, gdy ich przyczyny są w jakiejś mierze „usprawiedliwione”. Uwagę tej samej treści należy odnieść do zarzutu Burmistrza co do zbyt jednoznacznej oceny przez Skład Orzekający – bez uwzględnienia przyczyn takiego stanu rzeczy – zapłaty odsetek za niewykonanie zobowiązań w wysokościach i terminach, określonych przepisami i umowami w kwocie łącznej 179 452,24 zł.

Wzrost zobowiązań wymagalnych (o 53,3% w stosunku do stanu na dzień 31 grudnia 2006 r.), który Skład Orzekający określił jako niepokojący, jest kolejnym zarzutem do którego w odwołaniu Burmistrz złożył szerokie wyjaśnienia. Zwrócił uwagę, że wzrost zobowiązań wymagalnych jest przede wszystkim następstwem podpisanych przed rokiem 2007 bez pokrycia w środkach finansowych umów, w tym na wykonanie zadania inwestycyjnego pn. „Budowa hali sportowej w Żarowie przy ul. Piastowskiej”. Brak zapewnienia środków z programu INTERREG III na realizację kolejnego etapu tej inwestycji i zapisanie w umowie terminów fakturowania robót na 2007 r., to jedna z przyczyn wzrostu zobowiązań wymagalnych. Kolejne przyczyny to zlecanie robót bezumownie, lub robót dodatkowych, lub zamiennych, bez zabezpieczenia na ich realizację odpowiednich środków finansowych. Podkreślił, że trudności finansowe, z jakimi boryka się gmina od wielu miesięcy, nie wynikają z zaciągniętych w 2007 r. zobowiązań, ale z zobowiązań które zostały zaciągnięte w latach minionych, w tym – poza ww. inwestycją – z tytułu poręczeń udzielonych przez Gminę na budowę grupowej oczyszczalni ścieków, wobec ZUS za nieterminowe regulowanie w latach 2002-2004 składek na ubezpieczenia społeczne i na fundusz pracy, z tytułu niesystematycznie spłacanego kredytu na budowę szkoły „Gimnazjum w Żarowie”, zaciągniętej w 2004 r., z terminem spłaty do końca 2006 r., a nie spłaconej pożyczki wobec WSSE INVEST-PARK w Wałbrzychu, wykupionych od EKO-WOD w Świdnicy wierzytelności Gminy przez Raiffeisen Bank Polska S.A. z terminem zapłaty do IV. 2010, czy rozłożonych do spłaty na lata 2007-2008 wobec Energopol-Południe S.A. i SPBDiM w Świdnicy z tytułu budowy infrastruktury technicznej w Podstrefie Żarów. Tak trudna sytuacja finansowa Gminy Żarów zmusza jej organy do podejmowania różnego rodzaju działań, w tym także oszczędnościowych, jednakże zaobserwowanie ich efektów może nastąpić dopiero po upływie pewnego okresu czasu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu podtrzymując negatywną opinię Składu Orzekającego o przebiegu wykonania budżetu gminy za pierwsze półrocze 2007 r. wzięło pod uwagę kilka przesłanek. Budżet jest podstawą prowadzenia gospodarki finansowej, a wyniki tej gospodarki obrazują sytuację finansową gminy. Na obecny stan finansów Gminy Żarów ma wpływ szereg czynników, w tym głównie decyzje podjęte w minionych latach. Jednakże Skład Orzekający wydając opinię ocenia wykonanie budżetu i gospodarkę finansową

w określonym przedziale czasowym bez względu na to, jakie przesłanki wywarły decydujący wpływ na taki a nie inny stan finansów gminy. Obecne władze gminy nie mogą odciąć się od decyzji podjętych przez ich poprzedników, bowiem u podstaw samorządu terytorialnego, tak jak w przypadku każdej innej władzy publicznej, leży zasada ciągłości władzy w warunkach kadencyjności jej organów, co oznacza że zobowiązania podjęte przez organy poprzednich kadencji nie tylko wpływają na sytuację jednostki samorządu terytorialnego, ale muszą być wykonywane bez względu na ich ocenę przez obecnie sprawujących władzę.

Zła sytuacja gminy Żarów ma charakter długotrwały i nie uległa poprawie w ostatnich latach. Stopień realizacji planowanych dochodów budżetowych za I półrocze jest najniższy na przestrzeni ostatnich lat i wynosi 31,65%. Na fakt nierealnego planowania budżetu oraz konieczności ograniczenia poziomu zadłużenia gminy Izba wielokrotnie zwracała uwagę w opiniach Składu Orzekającego i pismach skierowanych do jednostki. Obecna sytuacja stwarza realne zagrożenie w zakresie możliwości finansowania obligatoryjnych zadań jakie zostały nałożone na j.s.t.

Kolegium zapoznało się z dokumentacją Wydziału Informacji, Analiz i Szkoleń Izby, z której wynika, że organy gminy zmniejszyły w III kwartale planowane dochody o 3.866.390 zł i wydatki o 4.487.527 zł. Kroki te powinny spowodować poprawę sytuacji finansowej gminy i lepsze wykonanie budżetu na koniec 2007 roku. Kolegium jednak odwołanie od uchwały Składu Orzekającego nr II-174/07 z 24 września 2007 roku w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Żarowa sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy rozpatrzyło za I półrocze 2007 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Od niniejszej uchwały Burmistrzowi Miasta Żarów nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski