

**UCHWAŁA Nr III/2012**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
z dnia 26 marca 2012 r.**

**w sprawie przyjęcia raportu o stanie gospodarki finansowej Miasta Sejny**

Na podstawie art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w składzie:

**Przewodniczący:**

Stanisław Srocki

**Członkowie:**

Bogusław Dębski  
Katarzyna Gawrońska  
Agnieszka Gerasimiuk  
Danuta Kubyliś  
Anna Ostrowska  
Aleksander Piszczatowski  
Dariusz Renczyński  
Joanna Salachna  
Marcin Tyniewicki  
Maria Wasilewska

**uchwała, co następuje:**

- przyjąć raport o stanie gospodarki finansowej Miasta Sejny za lata 2009-2011 stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium

Stanisław Srocki

Załącznik Nr 1 do  
Uchwały Nr III/2012 Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Białymstoku  
z dnia 26 marca 2012 r.

**RAPORT O STANIE  
GOSPODARKI FINANSOWEJ  
MIASTA SEJNY**

## Spis treści

1. Wstęp	2
2. Realizacja dochodów budżetu w latach 2009 - 2011	3
Dochody podatkowe	4
Dochody ze sprzedaży majątku	5
Pozostałe dochody własne	5
Subwencja z budżetu państwa	6
Dotacje celowe	6
Należności	7
3. Realizacja wydatków budżetu w latach 2009 - 2011	8
Wydatki bieżące	9
Dotacje	9
Obsługa długu	10
Wydatki majątkowe	10
4. Wynik budżetu, przychody i rozchody	11
Wynik budżetu	11
Przychody budżetu	11
Rozchody budżetu	12
5. Nadwyżka operacyjna	13
6. Dług Miasta	15
7. Działalność opiniodawcza i nadzorcza	16
8. Działalność kontrolna	28
9. Podsumowanie	43

## **1. Wstęp**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, działając na podstawie art. 10a ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55 poz.577 ze zm.) postanowiło o sporządzeniu raportu o stanie gospodarki finansowej Miasta Sejny, obejmującego lata 2009 - 2011.

Przy sporządzaniu raportu wykorzystano dane wynikające z działalności nadzorczej, opiniodawczej i kontrolnej Izby, w tym zawarte w sprawozdaniach statystycznych oraz w protokole kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w okresie od 22 września do 24 listopada 2011 roku.



## 2. Realizacja dochodów budżetu w latach 2009 - 2011

Wielkość oraz struktura wykonania planu dochodów budżetowych Miasta Sejny w latach 2009 – 2011 (w zł, w %)

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania		
	2009		2010		2011		2009	2010	2011
<b>Dochody ogółem</b>	14.615.949,45	100	14.363.984,52	100	15.395.509,09	100	98,57	94,41	94,29
<b>z tego:</b>									
<b>1. Dochody własne w tym:</b>	6.407.978,88	43,84	5.926.088,81	41,26	6.485.076,11	42,12	97,06	88,35	88,43
Udział w podatku dochodowym z tego:	1.976.816,17	13,53	2.024.231,58	14,10	2.500.004,55	16,24	91,49	97,32	100,46
- od osób fizycznych	1.927.801,00	13,19	1.947.223,00	13,56	2.439.527,00	15,85	90,90	97,84	101,70
- od osób prawnych	49.015,17	0,34	77.008,58	0,54	60.477,55	0,40	122,53	85,56	67,1
Wpływy z podatków lokalnych	1.793.777,40	12,27	1.712.353,24	11,92	1.840.687,75	11,96	98,87	94,57	83,91
Dochody ze sprzedaży majątku	467.862,19	3,20	127.501,32	0,89	92.759,95	0,60	100	98,08	46,38
Pozostałe dochody własne	2.169.523,12	14,84	2.062.002,67	14,35	2.051.623,86	13,33	100,51	76,77	83,70
<b>2. Dotacje celowe ogółem</b>	2.558.064,57	17,50	2.088.357,71	14,54	3.121.937,98	20,28	99,31	96,83	97,41
<b>3. Subwencja ogólna</b>	5.649.906,00	38,66	6.349.538,00	44,20	5.788.495,00	37,60	100	100	100

Na rok 2009 dochody budżetu zaplanowano w kwocie 14.827.063,00 zł, a zrealizowano w wysokości 14.615.949,45 zł, co stanowiło 98,57% planu. Na kolejny rok budżetowy zaplanowane dochody wyniosły 15.212.949,21 zł, a ich wykonanie 14.363.984,52 zł, tj. 94,41% planu. Dynamika dochodów wykonanych w stosunku do roku poprzedniego wyniosła 98,28%. Na rok 2011 zaplanowano dochody w wysokości 16.326.763,00 zł, natomiast wykonanie zamknęło się kwotą 15.395.509,09 zł, co stanowiło 94,29% planu. W stosunku do roku poprzedniego odnotowano wzrost dochodów wykonanych o 7,18%.

We wszystkich latach objętych analizą wykonanie dochodów było niższe od planu. I tak w roku 2009 o 1,43 %, w roku 2010 już o 5,59 % i o 5,71% w roku 2011.

W analizowanym okresie działalność miasta była finansowana z dochodów własnych: 43,84% w dochodach ogółem w 2009 roku, 41,26% w 2010 roku i 42,12% w 2011 roku. Wskaźnik dotacji celowych kształtował się na poziomie: 17,50% w 2009 roku, 14,54%

w 2010 roku i 20,28% w 2011 roku, natomiast subwencja ogólna kształtowała się na poziomie: 38,66% całości dochodów w 2009 roku, 44,20% w 2010 roku i 37,60% w 2011 roku. Udział dotacji celowych i subwencji łącznie kształtował się na poziomie: 56,16% w 2009 roku, 58,74% w 2010 roku i 57,88% w 2011 roku, co świadczy, iż zadania realizowane przez Miasto były finansowane w przeważającej większości ze źródeł zewnętrznych.

Wykonanie dochodów własnych budżetu w poszczególnych latach kształtowało się następująco:

- w roku 2009 - 6.407.978,88 zł, tj. 97,06% planu,
- w roku 2010 - 5.926.088,81 zł, tj. 88,35% planu,
- w roku 2011 - 6.485.076,11 zł, tj. 88,43% planu.

W 2010 roku nastąpił spadek dochodów własnych w stosunku do roku 2009 o 7,52%, natomiast przyrost tych dochodów w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2010 wyniósł 9,43%, jednak dochody własne roku 2011 zostały wykonane na poziomie roku 2009.

### Dochody podatkowe

Wielkości najważniejszych dochodów własnych Miasta Sejny w latach 2009 – 2011 (w zł)

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł)						% wykonania		
	2009		2010		2011		2009	2010	2011
<b>Dochody własne w tym:</b>	6.407.978,88	100	5.926.088,81	100	6.485.076,11	100	97,06	88,35	88,43
podatek od nieruchomości	1.598.877,35	24,95	1.493.019,96	25,19	1.596.042,71	24,61	100,21	93,78	81,43
podatek rolny	13.418,77	0,21	11.801,83	0,20	13.409,86	0,21	94,93	111,36	85,64
podatek leśny	41,00	0	37,00	0	142,00	0	100	84,09	302,12
podatek od środków transportowych	76.712,20	1,20	66.575,60	1,12	74.377,80	1,15	98,09	103,53	99,17
podatek od działalności opłacanej w formie karty podatkowej	1.447,48	0	2.273,62	0,04	2.402,68	0,04	289,49	142,10	134,98
podatek od spadków i darowizn	22.819,00	0,36	20.963,30	0,35	30.392,70	0,50	63,38	58,23	101,30
podatek od czynności cywilno prawnych	80.461,60	1,26	117.681,93	1,99	123.920,00	1,91	89,40	110,81	111,44
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych	1.976.816,17	30,85	2.024.231,58	34,16	2.500.004,55	38,55	91,49	97,32	100,46



Dochody z podatków w ogólnej kwocie dochodów własnych stanowiły 58,83% w roku 2009. W 2010 roku stanowiły 63,05%, a w 2011 roku 66,98 %. Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości wyniosły 193.630,00 zł w roku 2009, w 2010 roku wzrosły do kwoty 254.522,00 zł, a w 2011 roku nieznacznie spadły do kwoty 228.143 zł.

Odnosnie skutków, jakie wywołały decyzje organu podatkowego w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia na raty czy odroczenia terminu płatności wskazać należy, że w roku 2009 decyzje podatkowe w ww. kwestiach „opiewały” na kwotę 310.649 zł (umorzenia). W 2010 kwoty te wyniosły odpowiednio: 327.762,89 zł (umorzenia) i 1.970 zł (odroczenia). Natomiast w 2011 roku wyniosły odpowiednio: 310.567 zł (umorzenia) i 28.129 zł (odroczenia).

Co prawda w latach 2009-2011 nastąpił wzrost dochodów podatkowych w całości dochodów własnych, odnotować jednak należy także wzrost umorzeń zaległości podatkowych i odroczeń terminów płatności.

### **Dochody ze sprzedaży majątku**

Dochody ze sprzedaży majątku Miasta nie miały istotnego wpływu na poziom zrealizowanych dochodów ogółem. W roku 2009 uzyskano z tego tytułu dochody w wysokości 467.862,19 zł, co stanowiło 100% planu. Na 2010 rok dochody ze sprzedaży majątku planowano w kwocie 130.000 zł zaś osiągnięto kwotę 127.501,32 zł, co stanowi 98,08% planu. W roku 2011 planowano pozyskać 200.000 zł zaś zrealizowano kwotę 92.759,95 zł, co stanowi 46,38% planu. Udział dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem był nieznaczny i wynosił: 3,20% w roku 2009, 0,89% w roku 2010 i tylko 0,60% w roku 2011. Podobnie niewielki wpływ dochody ze sprzedaży majątku miały na wielkość dochodów własnych. Ich udział w dochodach własnych wynosił: 7,30% w 2009 r., 2,15% w 2010 r. i 1,43% w 2011 r. Podane wielkości wskazują na ciągły spadek tych dochodów w kolejnych latach, co może świadczyć o tym, że Miasto posiada ograniczone możliwości sprzedaży majątku.

## **Pozostałe dochody własne**

Do pozostałych dochodów własnych zaliczono m. in. wpływy z opłaty skarbowej, opłaty targowej, opłaty od posiadania psów, opłaty produktowej, wpływy z opłat za zezwolenia i korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków bezzwrotnych, wpływy z pomocy finansowej i wpłat gmin/powiatów na rzecz innych jst.

W roku 2009 ta kategoria dochodów stanowiła 33,86% ogółu dochodów własnych, w 2010 roku – 34,76%, a w roku 2011 nastąpił ich spadek do 31,64%.

## **Subwencja z budżetu państwa**

W roku 2009 Miasto Sejny uzyskało subwencję z budżetu państwa w wysokości 5.649.906 zł. W 2010 roku kwota tej subwencji wzrosła do wysokości 6.349.538 zł, a w 2011 zmniejszyła się do kwoty 5.788.495 zł. Udział subwencji w wykonanych dochodach ogółem wyniósł:

- w roku 2009 – 38,66%,
- w roku 2010 – 44,20%,
- w roku 2011 – 37,60%.

W analizowanych latach subwencja:

- oświatowa wynosiła odpowiednio: w 2009 roku – 3.876.751 zł, w 2010 roku - 4.439.680 zł, w 2011 roku - 4.108.953 zł,
- wyrównawcza wynosiła odpowiednio: w 2009 roku – 1.480.551 zł, w 2010 roku – 1.613.536 zł, w 2011 roku – 1.499.228 zł.,
- równoważąca wynosiła odpowiednio: w 2009 roku – 292.604 zł, w 2010 roku – 296.322 zł, w 2011 roku – 180.314 zł.

## **Dotacje celowe**

Dotacje celowe stanowią trzecie co do wielkości źródło dochodów w Mieście Sejny. W roku 2009 dotacje celowe wpłynęły w kwocie 2.558.064,57 zł, co stanowi 99,31 % planu i jednocześnie 17,50 % udziału w dochodach ogółem. W 2010 roku dotacje celowe wykonano w kwocie 2.088.357,71 zł, co stanowi 96,83% planu i daje udział wielkości 14,54% w dochodach budżetu ogółem. Rok 2011 charakteryzuje się wzrostem wpływów z tego źródła dochodów i wynosi 3.121.937,98 zł, co w odniesieniu do planowanych kwot z tego tytułu stanowi 97,41% planu, a w dochodach ogółem ta kategoria stanowi 20,28%.

## **Należności**

Na koniec każdego roku budżetowego z omawianego okresu 2009 – 2011 Miasto posiadało m.in. należności wymagalne, które wynikają ze sprawozdań Rb-N. W roku 2009 należności wymagalne wynosiły 634.703,26 i pozostałe 412.694,58 zł, w roku 2010 należności wymagalne stanowiły 602.625,30 zł i pozostałe 2.961,80 zł, a w 2011 roku odpowiednio były to kwoty 655.404,23 zł i 243.904,49 zł.



### 3. Realizacja wydatków budżetu w latach 2009 - 2011

Wielkość oraz struktura wykonania planu wydatków budżetowych Miasta Sejny w latach 2009 – 2011 (w zł, w %)

Wyszczególnienie	Wykonanie (w zł) i struktura (%)						% wykonania planu		
	2009		2010		2011		2009	2010	2011
<b>Wydatki ogółem</b>									
<b>z tego:</b>	16.372.831,80	100	17.812.768,87	100	22.066.868,23	100	97,11	96,37	113,26
<b>1. Wydatki bieżące w tym:</b>	13.785.564,65	84,20	15.044.872,70	84,46	17.205.039,81	77,97	97,70	96,17	120,37
Wynagrodzenia wraz z pochodnymi	7.507.892,79	45,86	7.756.304,77	43,54	7.201.924,01	32,64	98,57	97,03	102,02
Dotacje	1.532.270,90	9,36	1.755.517,80	9,86	1.618.938,61	7,34	99,90	99,99	99,99
Wydatki na obsługę długu	160.235,64	0,98	333.623,51	1,87	622.319,62	2,82	97,11	90,16	129,72
Pozostałe wydatki bieżące	4.585.165,32	28,00	5.199.426,62	29,19	7.761.857,57	35,17	95,61	94,11	151,09
<b>2. Wydatki majątkowe</b>	2.587.267,15	15,75	2.767.896,17	15,54	4.861.828,42	22,03	94,10	97,51	93,71

W roku 2009 zaplanowano wydatki w kwocie 16.859.907,00 zł, a wykonano w wysokości 16.372.831,80 zł, co stanowiło 97,11 % planu. W 2010 roku plan wydatków wynosił 18.482.949,21 zł, a ich wykonanie 17.812.768,87 zł, co stanowi 96,37% planu. W 2011 roku zaplanowano wydatki w kwocie 19.482.962,00 zł, a wykonano w kwocie 22.066.868,23 zł, co stanowiło 113,26 % planu. W roku 2010 nastąpił wzrost wydatków wykonanych w stosunku do roku poprzedniego o 8,79%. Natomiast wzrost wydatków wykonanych w roku 2011 w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 23,88 %.

Biorąc pod uwagę wykonanie budżetu omawianych lat należy zauważyć, że dynamika dochodów budżetu roku 2010 do roku 2009, która w tym okresie zamknęła się wielkością 98,28%, była niższa niż dynamika wydatków budżetu w tym okresie, która zamknęła się wielkością rzędu 108,79%. Dynamika wzrostu dochodów budżetu roku 2011 do roku 2010 wyniosła 107,18%, natomiast dynamika wzrostu wydatków budżetu zamknęła się wielkością 123,88%.

Dochody w analizowanym okresie 2009-2011 były wykonane na podobnym poziomie (około 15 mln zł). Natomiast wydatki w każdym roku wzrastały: w 2009 roku zostały wykonane na poziomie 16.372.831,80 zł, w 2010 roku – 17.812.768,87, a w roku 2011, przy planie

w wysokości 19.482.962 zł, zostały wykonane w kwocie 22.066.868,23 zł. Taki stan rzeczy spowodował gwałtowny wzrost zadłużenia Miasta (o czym w dalszych częściach raportu).

### **Wydatki bieżące**

Wydatki bieżące budżetu na rok 2009 zaplanowano w kwocie 14.110.264,10 zł, a wykonano w wysokości 13.785.564,65 zł, tj. 97,70% planu. W 2010 roku wydatki te zaplanowano w wysokości 15.643.517,21 zł, wykonując je w wysokości 15.044.872,70 zł, co stanowi 96,17% planu. W roku 2011 zaplanowane wydatki bieżące w wysokości 14.292.958,00 zł zostały wykonane w kwocie 17.205.039,81 zł, tj. 120,37 % planu. Udział wykonanych wydatków bieżących w wydatkach wykonanych ogółem kształtował się następująco:

- w roku 2009 – 84,20 %,
- w roku 2010 – 84,46 %,
- w roku 2011 – 77,97 %.

Dynamika wykonania wydatków bieżących w roku 2009 w stosunku do poprzedniego wyniosła 122,13 %, a w roku 2010 w relacji do roku poprzedniego wskaźnik ten wyniósł 115,67 %.

W wydatkach bieżących kwota środków przeznaczonych na wynagrodzenia i pochodne kształtowała się na poziomie:

- w roku 2008 – 2.850.951,79 zł, tj. 99,07 % planu,
- w roku 2009 – 3.459.230,92 zł, tj. 98,19 % planu,
- w roku 2010 – 4.192.679,55 zł, tj. 96,54 % planu.

W roku 2010 odnotowano dynamikę wzrostu tych wydatków w relacji do roku 2009 – 108,79 %. W relacji roku 2011 do roku 2010 wystąpił wzrost tych wydatków o 123,88 %.

Wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi stanowiły istotny udział w wydatkach bieżących. Wynosił on odpowiednio: 54,46% w 2009 r., 51,55% w 2010 r. i 41,86 % w 2011 r.

### **Dotacje**

Kwota dotacji (podmiotowych, przedmiotowych i celowych) udzielonych z budżetu Miasta Sejny w roku 2009 kształtowała się na poziomie 1.532.270,90 zł, co stanowiło 99,90 % założonego planu. W roku 2010 kwota dotacji wykonanych wyniosła 1.755.517,80 zł,



tj. 99,99 % planu, a w 2011 roku udzielono dotacji na sumę 1.618.938,61 zł, co również stanowiło 99,99 % planu. W kwotach tych mieszczą się dotacje na wydatki bieżące dla dwóch instytucji kultury, zakładu budżetowego, dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych realizujących zadania miasta, a także dotacja dla samorządu województwa w ramach pomocy finansowej oraz dla powiatu w ramach porozumienia. Dotacje stanowiły znaczny udział w wydatkach bieżących (11,12% w 2009 r., 11,67% w 2010 r., 9,41% w 2011 r.).

### **Obsługa długu**

W 2009 roku wydatki na obsługę długu poniesiono w kwocie 160.235,64 zł, co stanowi 97,11% planu. W roku 2010 wydatki wzrosły do kwoty 333.623,51 zł, co stanowiło 90,16 % planu, a w roku 2011 wydatki te wzrosły do kwoty 622.319,62 zł, natomiast ich wykonanie stanowiło 129,72 % planu. Z analizy powyższych kwot wynika, że choć wydatki na obsługę zadłużenia w wydatkach bieżących ogółem stanowią tylko 1,16% w 2009 r., 2,22% w 2010 r. i 3,62% w 2011 roku, to wykazują tendencję wzrostową. Dynamika ich wzrostu w 2010 roku, w stosunku do roku 2009, wyniosła 208,21 %, w roku 2011 do roku 2010 kształtowała się na poziomie 186,53 %.

### **Wydatki majątkowe**

Wydatki majątkowe na rok 2009 zaplanowano w kwocie 2.749.642,90 zł, a wykonano w wysokości 2.587.267,15 zł, co stanowiło 94,10 % planu. W strukturze wykonanych wydatków ogółem wydatki majątkowe stanowiły 15,75%.

W roku 2010 wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 2.838.432 zł, a zrealizowano w wysokości 2.767.896,17 zł, co stanowiło 97,51 % planu. Natomiast udział wykonanych wydatków majątkowych w wykonanych wydatkach ogółem wyniósł 15,54 %.

W roku 2011 wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 5.188.004,00 zł, a zrealizowano w wysokości 4.861.828,42 zł, co stanowiło 93,71 % planu. Natomiast udział wykonanych wydatków majątkowych w wykonanych wydatkach ogółem wyniósł 22,03 %.

*Podsumowując powyższe dane z lat 2009-2011 należy zauważyć, że Miasto Sejny odnotowało wzrost poniesionych wydatków majątkowych w roku 2010 w stosunku do roku 2009 o 106,98%. Bardzo duży wzrost wydatków majątkowych zanotowano w roku 2011 – dynamika wzrostu tych wydatków w relacji do roku 2010 ukształtowała się na poziomie 175,65%.*



#### 4. Wynik budżetu, przychody i rozchody

Wyszczególnienie	2009		2010		2011	
	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie
Dochody	14.827.063,00	14.615.949,45	15.212.949,21	14.363.984,52	16.326.763,00	15.395.509,09
Wydatki	16.859.907,00	16.372.831,80	18.482.949,21	17.812.768,87	19.482.962,00	22.066.868,23
Deficyt	2.032.844,00	1.756.882,35	3.270.000,00	3.448.820,35	3.156.199,00	6.671.359,14
Przychody	2.850.844,00	2.707.703,13	4.500.000,00	4.639.442,04	4.656.199,00	8.337.805,53
Rozchody	818.000,00	780.099,00	1.230.000,00	1.168.897,68	1.500.000,00	1.367.160,65

##### Wynik budżetu

We wszystkich latach okresu 2009-2011 Miasto Sejny planowało wydatki w kwotach przewyższających planowane dochody. W roku 2009 planowany deficyt budżetu wynosił 2.032.844,00 zł. Na etapie wykonania budżetu deficyt ten wyniósł 1.756.882,35 zł (86,42 % planu). Na rok 2010 zaplanowano deficyt budżetu, który wyniósł 3.270.000 zł, zaś wykonanie tego deficytu zamknęło się kwotą 3.448.820,35 zł (105,47 % planu). Natomiast deficyt budżetu zaplanowany na rok 2011 wynosił 3.156.199,00 zł. Wykonanie budżetu w tej części wyniosło 6.671.359,14 zł, co stanowi 211,37 % planu (przyczyny zostały szczegółowo omówione w dalszej części raportu).

##### Przychody budżetu

Przychody budżetu na rok 2009 zaplanowano w kwocie 2.850.844,00 zł, w całości pochodzić miały one z kredytów i pożyczek długoterminowych. Realizacja przychodów ogółem wyniosła 2.707.703,13 zł (94,98 % planu). Na tę kwotę złożyły się kredyty i pożyczki długoterminowe w wysokości 2.544.540 zł oraz wolne środki w wysokości 163.163,13 zł.

W roku 2010 przychody budżetu, z tytułu pożyczek i kredytów długoterminowych, zaplanowano w kwocie 4.500.000,00 zł. Realizacja ogólnej kwoty przychodów wyniosła 4.639.442,04 zł (103,10 % planu). Źródłem przychodów były kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 4.468.720 zł oraz wolne środki w kwocie 170.722,02 zł.

Przychody budżetu 2011 roku zaplanowano w kwocie 4.656.199,00 zł, jako źródło ich pochodzenia wskazano kredyty i pożyczki długoterminowe. Realizacja ogólnej kwoty przychodów wyniosła 8.337.805,53 zł ( 179,07 % planu). Źródłem przychodów były kredyty i pożyczki długoterminowe w kwocie 8.316.047,81 zł oraz wolne środki w sumie 21.757,72 zł.

### Rozchody budżetu

Na rok 2009 zaplanowano rozchody budżetu związane ze spłatą rat kredytów i pożyczek w kwocie 818.000,00 zł. Realizacja rozchodów budżetu ukształtowała się na poziomie 780.099,00 zł, co stanowi 95,37% planu.

Na rok 2010 rozchody budżetu zaplanowano w kwocie 1.230.000,00 zł i wykonano je w wysokości 1.168.897,68 zł, co stanowi 95,03% planu.

W roku 2011 zaplanowane rozchody budżetu kształtowały się na poziomie 1.500.000,00 zł, a ich wykonanie stanowiła kwota 1.367.160,65 zł, co w stosunku do planu daje współczynnik 91,14%.

Wykonanie i plan spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami Miasta Sejny w latach 2009-2011

Wyszczególnienie	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan	Wykonanie	Plan
	2009		2010		2011	
Spłata rat kredytów i pożyczek	780.099,00	818.000,00	1.168.897,68	1.230.000,00	1.367.160,65	1.500.000,00
Odsetki	160.235,64	165.000,00	333.623,51	370.000,00	622.319,62	479.710,00
<b>OGÓŁEM</b>	940.334,64	983.000,00	1.502.521,19	1.600.000,00	1.989.480,27	1.979.710,00
<b>Wskaźnik spłat do dochodów ogółem</b>	6,43 %	5,52 %	10,46 %	10,52 %	12,92 %	12,13 %

Z tabeli wynika, że planowane spłaty w badanych latach nie odbiegały od rzeczywistych spłat w tym okresie. Relacja planowanych spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do planowanej kwoty dochodów w roku 2009 kształtowała się na poziomie 5,52 %. W roku budżetowym 2010 relacja planowanych spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami do planowanych dochodów budżetu wynosiła 10,52 %. W roku 2011 wskaźnik ten wyniósł 12,13 % planowanych dochodów. Oznacza to, że spełnione zostały wymogi



wynikające z art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w związku z art. 85 pkt 3 i art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku Przepisy prowadzące ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

## 5. Nadwyżka operacyjna

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi stanowi: nadwyżkę operacyjną w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich lub deficyt operacyjny w przypadku wyniku ujemnego. W latach 2009 – 2011 miasto nie osiągnęło nadwyżki operacyjnej. Przedstawia to poniższa tabela:

Wyszczególnienie	Wykonanie	Plan	% wykonia nia	Wykonanie	Plan	% wyko nania
	2009			2010		
Dochody majątkowe w tym:	1.326.874,42	1.306.875,00	101,53	277.927,40	556.705,50	49,92
Dochody ze sprzedaży majątku	467.862,19	467.862,00	100	127.501,32	130.000,00	98,08
Wydatki majątkowe	2.587.267,15	2.749.642,90	94,10	2.767.896,17	2.838.432,00	97,51
Dochody bieżące	13.289.075,03	13.520.188,00	98,30	14.086.057,12	14.656.241,71	96,11
Wydatki bieżące	13.785.564,65	14.110.264,10	97,70	15.044.872,70	15.643.517,21	96,17
Nadwyżka operacyjna	- 496.489,62	- 560.076,10		- 958.815,58	- 987.275,50	
<b>Wskaźnik samofinansowania</b>	32,10 %	27,16 %		- 24,60%	- 15,17%	
Wyszczególnienie	Wykonanie	Plan	% wykonia nia			
	2011					
Dochody majątkowe w tym:	1.908.570,76	2.031.805,00	93,93			
Dochody ze sprzedaży majątku	92.759,95	200.000,00	46,38			
Wydatki majątkowe	4.861.828,42	5.188.004,00	93,71			
Dochody bieżące	13.486.938,33	14.294.958,00	94,35			
Wydatki bieżące	17.205.039,81	14.292.958,00	120,37			
Nadwyżka operacyjna	-3.718.101,48	2.000,00				
<b>Wskaźnik samofinansowania</b>	-37,22 %	39,20%				

**Wskaźnik samofinansowania:**

$$W = \frac{Dm + No}{Wm}$$

gdzie:

*Dm* – dochody majątkowe;

*No* – nadwyżka operacyjna;

*Wm* – wydatki majątkowe.

W analizowanym okresie 2009-2011 wydatki bieżące przewyższały dochody bieżące. Oznacza to, że dla realizowania planowanych zadań Miasto było zobligowane do zaciągania kredytów na działalność bieżącą.

Nadwyżka operacyjna daje jednostce samorządu terytorialnego możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio, przeznaczając tę kwotę na inwestycje, lub pośrednio, spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na cele inwestycyjne.

Ujemny wynik operacyjny (deficyt operacyjny) oznacza, że wydatki bieżące jednostki samorządu terytorialnego przekraczają jej możliwości finansowe. Może to być spowodowane na przykład nadmiernym wzrostem zadłużenia wraz z kosztami jego obsługi (co ma miejsce w mieście Sejny), niższym, niż zakładano, wzrostem dochodów jednostki lub, jak w również przypadku Miasta Sejny, braku ograniczania wydatków bieżących, pomimo przyjmowanych założeń w prognozach wieloletnich (o czym mowa w dalszej części raportu). Zadania bieżące w takiej sytuacji mogą być realizowane kosztem sprzedaży majątku jednostki lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań.

## 6. Dług Miasta

Zadłużenie Miasta Sejny, według sporządzonych przez miasto sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, na dzień 31 grudnia 2009 roku, 31 grudnia 2010 roku oraz na dzień 31 grudnia 2011 roku przedstawiało się następująco:

Zadłużenie Miasta Sejny w latach 2009-2011 (wg wykonania)

Tytuł zobowiązania	Stan na 31.12.2009	Stan na 31.12.2010	Stan na 31.12.2011
<b>Zobowiązania według tytułów dłużnych:</b>	3.663.529,68	7.053.219,80	14.102.791,02
1. Kredyty i pożyczki	3.663.529,68	6.963.352,00	13.912.239,16
- długoterminowe	3.663.529,68	6.963.352,00	13.912.239,16
2. Zobowiązania wymagalne	0	89.867,80	190.551,86
<b>Wskaźnik zadłużenia do dochodów</b>	25,07 %	49,10 %	91,60 %

Miasto Sejny w analizowanym okresie nie zaciągnęło tytułów dłużnych na finansowanie zadań realizowanych przy udziale środków pochodzących z Unii Europejskiej.

Z powyższej tabeli wynika, że relacja długu Miasta do wykonanych dochodów budżetu na koniec 2009 roku ukształtowała się na poziomie 25,07 %. Wskaźnik globalnego zadłużenia za rok 2010, według danych sprawozdawczych miasta, osiągnął poziom 49,10 % wykonanych dochodów. Zadłużenie miasta na koniec I półrocza 2011 roku (wykonanie) wynosiło 41,22% co wskazuje na spełnienie wymogów art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, tzn. dopuszczalny ustawowy próg 60 % nie został przekroczony.

Stan zadłużenia na 31 grudnia 2011 roku w relacji do wykonanych dochodów wynosi 91,60 %, co oznacza przekroczenie w sposób rażący nie tylko regulacji ustawowej, ale jednocześnie poważne problemy finansowe w zakresie realizacji obligatoryjnych zadań Miasta.



## 7. Działalność opiniodawcza i nadzorcza

W niniejszym raporcie uwzględniono działalność opiniodawczą Składów Orzekających i rozstrzygnięcia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej mające istotne znaczenie w odniesieniu do kształtowania się zadłużenia Miasta Sejny.

Oceniając wykonanie budżetu 2009 roku Skład Orzekający uchwałą Nr RIO.V-0035-9/10 z dnia 19 marca 2010 roku zaopiniował pozytywnie przedłożone przez Burmistrza Miasta sprawozdanie z wykonania budżetu za 2009 rok, wskazując przy tym na konieczność dokonania głębszej analizy gospodarki finansowej zakładu budżetowego, w związku z występowaniem ujemnego stanu środków obrotowych.

Skład Orzekający wskazał na istotne uchybienia w realizacji budżetu 2010 roku (uchwała RIO.V-00321-15/11 z dnia 5 kwietnia 2011 roku), między innymi na wysoki poziom wydatków bieżących przekraczający znacznie kwotę pozyskiwanych w budżecie dochodów bieżących. W ocenie Składu Orzekającego brak było podstaw prawnych do wydania negatywnej opinii, ponieważ art. 242 ust 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) ma zastosowanie w uchwalanych i wykonywanych budżetach począwszy od roku 2011.

Wskazano przy tym na występowanie zobowiązań, w tym wymagalnych w wysokości 89.868 zł i płacone odsetki. Wskazano również na wysokie obciążenie kredytami i pożyczkami, co może utrudnić utrzymanie płynności finansowej Miasta.

Wysoka kwota zobowiązań, wykazana w sprawozdaniu Rb-28S na koniec 2010 roku (ponad 4 mln 700 tys. zł), dotyczyła głównie nieuregulowanych zobowiązań spornych, będących przedmiotem toczącego się od wielu lat postępowania sądowego. Z analizy danych prezentowanych w sprawozdaniu Rb-28S wynika, że zobowiązania w kwocie około 4 mln zł, sklasyfikowane w dziale 900 rozdziale 90095, wykazywane były od 2008 roku.

Analizując prawidłowość planowanej kwoty długu na 2011 rok, możliwość sfinansowania deficytu oraz możliwość spłaty przewidzianych do zaciągnięcia kredytów i pożyczek Składy Orzekające, kierując się kryterium legalności, wydawały opinie w oparciu o zasady określone w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku ustawy o finansach publicznych, obowiązujące na mocy art. 121 ust. 8 w związku z art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia

2009 roku Przepisy prowadzące ustawę o finansach publicznych. Z przytoczonych przepisów wynika, że w latach 2010 – 2013 łączna kwota przypadających w danym roku spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji nie może przekroczyć 15 % planowanych na ten rok dochodów, a łączna kwota długu tej jednostki nie może przekroczyć 60% planowanych na ten rok dochodów ogółem.

Podstawą do zaopiniowania planowanej kwoty długu Miasta Sejny była uchwalona przez Radę w dniu 30 grudnia 2010 roku Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Sejny na lata 2011 – 2019 (uchwała Rady Nr IV/12/10). Z danych wykazanych w załączniku Nr 1 do uchwały wynika, że Miasto Sejny planowało poczynić znaczne starania w zakresie poprawy sytuacji finansowej lat przyszłych, co obrazuje poniższa tabela:

Kształtowanie się dochodów i przychodów, wydatków i rozchodów według Wieloletniej Prognozy Finansowej w latach 2011 – 2013 (dane w zł)

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2011 rok</b>	<b>2012 rok</b>	<b>2013 rok</b>
Dochody ogółem	19128.771,00	16.984.518,00	14.731.503,00
-w tym bieżące	13.619.293,00	13.959.775,00	14.308.769,00
Wydatki ogółem	22.284.970,00	15.584.518,00	13.331.503,00
-w tym bieżące	13.619.293,00	12.553.925,00	13.306.243,00
Wynik budżetu	- 3.156.199,00	1.400.000,00	1.400.000,00
Nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi	0	+ 1.405.850,00	+ 1.002.536,00
Rozchody budżetu z tytuły spłat kredytów i pożyczek	1.500.000,00	1.400.000,00	1.400.000,00
Planowany dług	10.862.571,00	9.462.571,00	8.062.571,00
Planowany wskaźnik zadłużenia w %	56,79	55,71	54,73
Planowana spłata zadłużenia	1.820.000,00	1.680.000,00	1.660.000,00
Planowany wskaźnik spłaty zadłużenia w %	9,51	9,89	11,27



Również w dalszych latach, do końca spłaty zadłużenia, tj. do 2019 roku, planowana nadwyżka budżetu każdego roku miała zabezpieczać spłatę rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich.

W objaśnieniach do uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej (załącznik Nr 3) podniesiono konieczność determinacji w racjonalizacji wydatków bieżących i ograniczaniu wydatków fakultatywnych.

Planowane dochody majątkowe w latach 2011 - 2014 uzasadniono wpływami ze sprzedaży mieszkań komunalnych.

Z powyższych danych wynika, że w każdym roku w planie budżetu miasta, począwszy od roku 2012, zabezpieczono spłaty rat zaciągniętych kredytów i pożyczek nadwyżką budżetu tego roku.

Na wniosek Burmistrza Miasta Sejny, w związku z pismem z dnia 14 czerwca 2011 roku (znak: FIN.3022.1.2011) Skład Orzekający wydał opinię o możliwości spłaty planowanego do zaciągnięcia w 2011 roku kredytu długoterminowego (uchwała RIO.V-00313-14/11 z dnia 29 czerwca 2011 roku).

Podstawą do wydania tej opinii była Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Sejny na lata 2011- 2021, po dokonanych zmianach uchwałą Rady Nr VIII/35/11 z dnia 24 maja 2011 r.

Odnosząc się do ustawowych wskaźników zadłużenia i spłat zadłużenia, Skład Orzekający stwierdził, że prognozowana spłata zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek wraz z odsetkami w relacji do planowanych dochodów danego roku wyniesie: w 2011 roku – 9,33 %, w 2012 roku – 11,68 %, w 2013 roku – 11,96 %, a więc wskaźnik ten nie przekroczy ustawowego limitu, tj. 15% planowanych dochodów (art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.).

Analizując prognozowany wskaźnik zadłużenia Miasta do dochodów danego roku Skład Orzekający ustalił, iż stan długu do planowanych dochodów budżetowych na koniec 2011 roku wyniesie 51,87 %, na koniec 2012 roku 49,55 % oraz na koniec 2013 roku – 46,93 %. Wskaźniki zadłużenia nie przekraczały więc ustawowo określonego wskaźnika zadłużenia, tj. 60% (art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.).

W odniesieniu do danych wykazanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej przyjętej przez Radę uchwałą Nr IV/12/10 z dnia 30 grudnia 2010 roku nastąpiła więc znacząca poprawa planowanego wskaźnika zadłużenia do dochodów.

Dane wykazane w WPF wskazywały nadal, że spłata rat kredytów i pożyczek we wszystkich latach, począwszy od 2012 do 2021 roku zabezpieczona jest nadwyżką budżetową każdego



roku.

Powyższe dane wskazywały, że nie zaistnieje zagrożenie naruszenia warunków określonych art. 169 i art.170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005r., tzn. że kwoty rocznych zobowiązań z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami nie przekroczą granicy 15 % prognozowanych na te lata dochodów miasta, oraz że nie zostanie naruszona granica łącznej kwoty długu publicznego, tj. 60 % do dochodów jednostki w latach 2011 – 2013, jak też zostanie zachowana płynność finansowa w wykonywaniu zadań ustawowych Miasta Sejny.

Skład Orzekający, uwzględniając wykonanie budżetu roku 2010, w swojej opinii nie wskazał, że opiniuje pozytywnie możliwość spłaty planowanego zadłużenia. Zwrócił uwagę natomiast, że z danych ujętych w WPF wynika poprawa sytuacji finansowej Miasta, pod warunkiem, że dane zwarte w Prognozie planowane są realistycznie.

Mając na uwadze zastrzeżenia wyrażone w opinii Składu Orzekającego o wykonaniu budżetu 2010 roku (omówiona wyżej uchwała RIO.V-00321-15/11 z dnia 5 kwietnia 2011 roku) oraz ustalenia zawarte w opinii Komisji Rewizyjnej Rady Miasta o wykonaniu budżetu Miasta Sejny za 2010 rok, przekazanej przez Przewodniczącego Rady Miasta Sejny pismem z dnia 2 czerwca 2011 roku (znak: OSO.0012/1.1.2011) w trybie art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w której również zauważono nieprawidłowości w gospodarce finansowej Miasta, a przede wszystkim mając na względzie dane wykazane w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sejny na lata 2011 – 2021, Skład Orzekający miał podstawy sądzić, że kierowane uwagi zostaną należycie uwzględnione w planowanym budżecie 2011 roku i latach przyszłych.

Przy wydaniu opinii o prawidłowości planowanej kwoty długu i spłaty zadłużenia, wobec spełnienia wskaźników ustawowych w roku budżetowym, jak też w całym okresie spłaty (w tym wskazanie na finansowanie rozchodów budżetu nadwyżką budżetu każdego roku), brak było podstaw prawnych do negatywnego opiniowania planowanej kwoty długu i spłat zaciąganych tytułów dłużnych.

Stwierdza się jednak, że w planowaniu i wykonaniu budżetu 2011 roku wystąpiły rażące nieprawidłowości (dane na podstawie przedłożonej uchwały budżetowej i zmian budżetu dokonanych w ciągu roku oraz przedłożonej sprawozdawczości budżetowej za 2011 rok).

W uchwale budżetowej na 2011 rok (uchwała Nr IV/13/10 z dnia 30 grudnia 2010 roku) ustalono dochody w wysokości 19.128.771 zł, zaś wydatki w wysokości 22.284.970 zł. Jako źródło sfinansowania deficytu w kwocie 3.156.199 zł wskazano, zgodnie z art. 217 ust. 2

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, przychody pochodzące z kredytów długoterminowych. Uwzględniając zadłużenie na koniec 2010 roku w wysokości 7.706.372 zł (według danych sprawozdawczych), łączna planowana kwota długu wynosiła 10.862.491 zł, co w stosunku do planowanych dochodów stanowiło 56,79%, natomiast w 2012 roku 55,71 % oraz w 2013 roku 54,73 %. Wobec tego, że planowany wskaźnik długu do planowanych dochodów przekroczył 50 %, Skład Orzekający opiniując prawidłowość planowanej kwoty długu i możliwość sfinansowania deficytu (uchwała RIO.V-00312-5/11 z dnia 14 stycznia 2011 roku) wskazał na konieczność dołożenia starań w wykonaniu budżetu 2011 roku i w latach przyszłych w zakresie zachowania relacji ustawowej. Planowany wskaźnik spłaty zadłużenia kształtował się w granicach: w 2011 roku 9,51 %, w 2012 roku 9,89 % oraz w 2013 roku 11,27 %.

Przewidywany poziom zadłużenia i spłaty długu mieścił się w granicach limitów określonych w art. 169 i art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

Zmiany dokonane w Wieloletniej Prognozie Finansowej uchwałą Rady Miasta Nr VIII/35/11 z dnia 24 maja 2011 roku wykazały znaczącą poprawę ww. relacji.

Rada Miasta Sejny, uchwałą Nr XI/52/11 z dnia 1 września 2011 roku dokonała zmian w budżecie miasta zmniejszając dochody i wydatki o kwotę 3.333.988 zł (deficyt nie uległ zmianie), co wywarło negatywny wpływ na wskaźnik zadłużenia Miasta liczony w stosunku do planowanych dochodów. Po dokonanych zmianach planowane dochody wyniosły 16.073.177 zł, co przy planowym długu na koniec roku 10.119.551zł stanowi niemal 63 %.

Zarządzeniem Nr 49/11 z dnia 2 września 2011 roku Burmistrz Miasta Sejny dokonał zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sejny na lata 2011-2021, które negatywnie zostały zaopiniowane przez Skład Orzekający (uchwała RIO.V-00312-58/11 z dnia 19 września 2011 roku), ze wskazaniem na konieczność podjęcia działań w uchwalanych i wykonywanych budżetach w kierunku zachowania relacji ustawowych. Kolegium RIO uchwałą Nr 3603/11 z dnia 27 września 2011 roku uznało, że zarządzenie zostało podjęte z istotnym naruszeniem przepisów prawa i stwierdziło jego nieważność w całości.

Rada Miasta uchwałą Nr XII/54/11 z dnia 29 września 2011 roku przyjęła zmiany do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2011-2021. Ze względu na niezachowanie relacji ustawowej długu do dochodów, która przekroczyła 60 % (wynosiła bowiem 62,46 %), Skład Orzekający zaopiniował negatywnie planowaną kwotę długu wynikającą z tej uchwały (uchwała RIO.V-00312-60/11 z dnia 14 października 2011 roku), wskazując przy tym także na konieczność podjęcia działań w kierunku zachowania relacji



ustawowych.

Kolegium RIO, uchwałą Nr 4287/11 z dnia 3 listopada 2011 roku, stwierdziło nieważność wymienionej uchwały Rady, w zakresie przekroczenia 60 % wskaźnika zadłużenia określonego w art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku.

Rada Miasta podejmując w dniu 8 listopada 2011 roku kolejną uchwałę (Nr XIII/60/11) w sprawie zmian w budżecie, w § 4 tej uchwały, ustaliła limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 4.000.000 zł.

Kolegium na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2011 roku stwierdziło nieważność tego zapisu (uchwała Nr 4989/11), uzasadniając, że zgodnie z art. 89 ust 2 ustawy o finansach publicznych, kredyty zaciągane na pokrycie przejściowego deficytu podlegają spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. Z analizy planowanych źródeł dochodów oraz wydatków nimi finansowanych nie wynikała konieczność zaciągania wyżej wymienionego kredytu w tak znacznej kwocie, ani też możliwość spłaty do końca roku budżetowego zaciągniętego kredytu w wysokości 4.000.000 zł. W takiej sytuacji Kolegium uznało, iż stanie się on kredytem finansującym planowany deficyt budżetu Miasta. Kredyty finansujące planowany deficyt kreują dług jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano również w rozstrzygnięciu nadzorczym, że w przypadku Miasta Sejny organ stanowiący winien podjąć działania skutkujące naprawą sytuacji finansowej Miasta i ograniczeniem zadłużenia, w związku z przekroczeniem obowiązujących wskaźników zadłużenia, co zostało wykazane we wcześniejszych (wyżej wymienionych) opiniach Składu Orzekającego i rozstrzygnięciach nadzorczych Kolegium RIO.

Rada Miasta Sejny uchwałą Nr XV/65/11 z dnia 29 grudnia 2011 roku dokonała następujących zmian w budżecie: ustaliła dochody budżetu w wysokości 16.481.757 zł, w tym bieżące 14.565.622 zł, plan wydatków w kwocie 23.637.956 zł, w tym bieżące 17.695.622 zł. Jako źródło sfinansowania deficytu w wysokości 7.156.199 zł wskazano przychody z tytułu kredytów bankowych długoterminowych.

Kolegium RIO, uchwałą Nr 662/12 z dnia 31 stycznia 2012 roku, uznało, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i w związku z tym stwierdziło jej nieważność w całości.

Organ stanowiący, ustalając wyższe wydatki bieżące budżetu od dochodów bieżących oraz wskazując jako źródło sfinansowania deficytu kredyty bankowe naruszyła przepis art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z którego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu,

w którym planowane są wyższe wydatki bieżące od dochodów bieżących, a deficyt nie jest pokrywany nadwyżką budżetową lub wolnymi środkami.

Rada dokonując zmian w budżecie zwiększyła plan dochodów o kwotę 148.194 zł, natomiast plan wydatków o kwotę 4.148.194 zł, zwiększając tym samym deficyt budżetowy o kwotę 4.000.000 zł, którego źródłem finansowania ustanowiła kredyty długoterminowe. Kredyty finansujące planowany deficyt kreują dług jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku Miasta Sejny organ stanowiący winien był podjąć działania skutkujące naprawą sytuacji finansowej Miasta i ograniczeniem zadłużenia, w związku przekroczeniem obowiązującego wskaźnika zadłużenia, wynikającego z art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku. Podkreślenia wymaga, że wymieniony wskaźnik zadłużenia został już przekroczony w wyniku dokonanych zmian w budżecie uchwałą Rady Nr XI/52/11 z dnia 1 września 2011 r., co było przedmiotem opisanej wyżej działalności opiniodawczej i nadzorczej RIO w Białymstoku. Ponadto należy zauważyć, że zaciągnięcie kredytu przez Burmistrza na sfinansowanie planowanego deficytu wymagało stosownej opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Mimo tych opinii i rozstrzygnięć nadzorczych Miasto Sejny zaciągnęło nowe kredyty, mając świadomość, iż jest to działanie niezgodne z prawem. Podstawowe przyczyny opisanego stanu rzeczy zostały ustalone podczas kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta, przeprowadzonej przez Izbę obrachunkową w II półroczu 2011 roku (o czym w dalszej części raportu).

Planowany i wykonywany budżet 2011 roku (wykonanie budżetu 2011 na podstawie przedłożonej sprawozdawczości budżetowej 2011 roku) przedstawia się jak niżej:

Kształtowanie się planu budżetu Miasta Sejny oraz jego wykonanie w 2011 roku (w zł):

Wyszczególnienie	Uchwała budżetowa	Plan na 31.VI.2011	Plan na 31.XII.2011	Wykonanie
Dochody	19.128.771,00	19.130.888,00	16.326.763,00	15.395.509,09
Wydatki	22.284.970,00	22.287.087,00	19.482.962,00	22.066.868,23
Deficyt	- 3.156.199,00	- 3.156.199,00	- 3.156.199,00	-6.671.359,14
Kwota długu z zobowiązaniami wymagalnymi	10.119.551,00	10.119.551,00	10.119.551,00	14.102.791,02
Wskaźnik zadłużenia	52,90 %	52,90 %	61,99%	91,60%

Powyższe dane wskazują, że Burmistrz zrealizował wydatki za 2011 rok z naruszeniem przepisu art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,



z którego wynika, że w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązuje zasada dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

Przekroczenia w wykonaniu budżetu 2011 roku w stosunku do planu nastąpiły w następującej klasyfikacji budżetowej:

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Plan</b>	<b>Wykonanie</b>	<b>Przekroczenie</b>
dz.700 rozdz. 750095 §605	0	44.649,00	44.649,00
Dz. 750 rozdz. 75022 §§303, 421	50.805,00	57.802,00	6.997,00
Dz. 750 rozdz. 75023 §§421, 426, 430	221.626,00	237.301,00	15.675,00
Dz. 750 rozdz. 75075 §430	86.253,00	93.536,00	7.283,00
Dz. 751 rozdz. 75108 §§421, 430	3.375,00	3.485,00	110,00
Dz. 757 rozdz. 75702 §811	479.710,00	622.320,00	142.610,00
Dz. 801 rozdz. 80101 §§401, 411, 412, 426, 605	1.971.658,00	2.133.565,00	161.907,00
Dz. 801 rozdz. 80104 §§411, 412	114.180,00	118.114,00	3.934,00
Dz. 801 rozdz. 80110 §§401, 411, 414	1.196.836,00	1.255.570,00	58.734,00
Dz. 851 rozdz. 85154 §§417, 421, 430	115.476,00	123.021,00	7.545,00
Dz. 852 rozdz. 85202 §430	71.100,00	85.374,00	14.274,00
Dz. 852 rozdz. 85204 §421	0	4.186,00	4.186,00
Dz. 852 rozdz. 85215 §311	249.281,00	274.176,00	24.895,00
Dz. 852 rozdz. 85216 §311	71.500,00	78.482,00	6.682,00
Dz. 900 rozdz. 90002 §430	30.755,00	57.924,00	27.169,00
Dz. 900 rozdz. 90015 §§424, 427	235.021,00	263.930,00	28.909,00
Dz. 900 rozdz. 90017 §430	40.000,00	45.850,00	5.850,00
Dz. 900 rozdz. 90095 §§401, 411, 461	335.080,00	450.639,00	115.559,00
Dz. 900 rozdz. 90095 §458	0	2.675.233,00	2.675.233,00
Ogółem	5.272.657,00	8.625.157,00	3.352.500,00

Powyższe dane wskazują, że realizacja ponad plan wydatków nastąpiła zarówno w zakresie wydatków bieżących (wynagrodzeń, w tym osobowych, zakupu materiałów, usług), jak też inwestycyjnych, co może oznaczać niedoszacowanie planu wydatków od początku roku budżetowego.

W ocenie sytuacji finansowej Miasta Sejny nie bez znaczenia jest uchwalony przez Radę budżet na 2012 rok, w kontekście prognozowanych wielkości na ten rok ujętych w Wieloletnia Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2011 – 2021, po dokonanych zmianach uchwałą Rady Nr VIII/35/11 z dnia 24 maja 2011 r. (ostatnia uchwała wiążąca, wobec której nie została stwierdzona nieważność przez Kolegium Izby), oraz w odniesieniu do wykonania budżetu 2011 roku (dane z przedłożonej sprawozdawczości budżetowej za 2011 rok).

Rada Miasta Sejny uchwałą Nr XV/67/11 z dnia 29 grudnia 2011 roku ustaliła budżet na 2012 rok, planując dochody budżetu 14.353.082 zł, w tym bieżące 14.053.082 zł, oraz wydatki budżetu 14.065.082 zł, w tym bieżące 14.053.082 zł (zgodnie z projektem budżetu przedłożonym przez Burmistrza zarządzeniem 67/10 z dnia 12 listopada 2010 roku).

W załączniku Nr 5 do uchwały „Przychody i rozchody budżetu” ustalono przychody z tytułu kredytów i pożyczek w sumie 5.415.740 zł i rozchody związane ze spłatą kredytów i pożyczek na kwotę 7.703.740 zł.

Jednocześnie uchwałą Nr XV/66/11 z dnia 29 grudnia 2011 roku Rada uchwaliła Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Sejny na lata 2012 – 2022. Skład Orzekający zaopiniował negatywnie planowaną kwotę długu (uchwała RIO.V-00312-6/12 z dnia 12 stycznia 2012 r.), wskazując, że przewidywany poziom zadłużenia miasta na lata 2012 – 2013 i spłata długu w tych latach znacznie przekracza limity ustawowe określone przepisami art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 roku. Planowany dług miasta na koniec 2012 roku wynosi 13.831.551 zł, co do planowanych dochodów tego roku stanowi 96,37 % (w 2013 roku – 70,06 %), natomiast spłata długu z odsetkami wynosi 6.153.740 zł, co w stosunku do planowanych dochodów stanowi 42,87 % (w 2013 roku -14,26 %). Kolegium uchwałą Nr 417/12 na posiedzeniu w dniu 16 stycznia 2012 r. stwierdziło nieważność wyżej wymienionej Uchwały Rady Miasta Sejny, stwierdzając przekroczenie relacji ustawowej długu do planowanych dochodów.

W dniu 22 lutego 2012 r. Kolegium RIO w Białymstoku wydało rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do uchwały budżetowej Miasta Sejny na 2012 r. Kolegium RIO postanowiło



stwierdzić, iż ww. uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, w szczególności zaś art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w zw. z art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.) w zakresie relacji planowanej spłaty długu wraz z odsetkami do dochodów budżetu miasta. Kolegium RIO odstąpiło od stwierdzenia nieważności tej uchwały i od ustalenia budżetu Miasta Sejny na rok 2012 z uwagi na brak możliwości tego ustalenia w zgodzie z obowiązującym prawem oraz wezwało Radę Miasta Sejny do opracowania programu naprawczego spełniającego wymogi art. 224 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych (Dz. U. Nr 257, poz. 1730). Zdaniem Kolegium RIO w zaistniałych okolicznościach, ani sama jednostka samorządu terytorialnego, ani organ nadzoru nie są w stanie skonstruować budżetu Miasta Sejny na rok 2012 w takiej postaci, aby spełniał on wyżej wskazane wymogi w zakresie zachowania dopuszczalnych ustawą granic limitu spłat zadłużenia. Z tych względów postanowiono nie stwierdzać nieważności uchwały budżetowej Miasta Sejny na rok 2012 oraz nie ustalać budżetu w zastępstwie organu stanowiącego nadzorowanej jednostki oraz wezwać Miasto Sejny do wdrożenia programu naprawczego.

Decyzja Kolegium podyktowana jest tym, że ingerencja nadzorcza byłaby zupełnie bezskuteczna (niecelowa) oraz nieuzasadniona w kontekście konstytucyjnej zasady pomocniczości znajdującej zastosowanie do funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego (wkroczenie w sferę uprawnień wspólnot samorządowych uzasadnione jest bowiem nie tylko niemożnością realizacji przez nie określonych zadań lub funkcji, ale także ewentualną możliwością działania innych podmiotów, np. organów nadzoru w zastępstwie takich jednostek). Stwierdzenie nieważności budżetu powodowałoby, w rozpatrywanej sytuacji, pozbawienie Miasta jakiegokolwiek planu prowadzenia gospodarki finansowej.

Planowany budżet 2012 roku, przyjęty uchwałą Rady Nr XV/67/11 z dnia 29 grudnia 2011 roku, w odniesieniu do prognozy budżetu 2012 roku wynikającego z Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Sejny na lata 2011-2021 (uchwała Rady Nr VIII/35/11 z dnia 24 maja 2011 r.) i w odniesieniu do wykonania budżetu 2011 roku, przedstawia się następująco:

Wyszczególnienie	Prognoza budżetu 2012 wg WPF na lata 2011-2021	Budżet uchwalony 2012	Budżet wykonany 2011
Dochody ogółem	16.984.518,00	14.353.082,00	15.393.509,00
Wydatki ogółem	15.280.778,00	14.065.082,00	22.066.868,00
Wynik budżetu	+ 1.703.740,00	+ 288.000,00	- 6.671.359,00
Dochody bieżące	13.959.775,00	14.053.082,00	13.486.938,00
Wydatki bieżące	12.250.105,00	14.053.082,00	17.205.039,00
Nadwyżka operacyjna	+ 1.709.670,00	0	- 3.718.101,00

Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2011-2021, jak wynika z powyższego zestawienia, wykazywała nadwyżkę operacyjną, która finansuje planowaną spłatę rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich. Natomiast uchwalony budżet na 2012 rok, który winien być zgodny z WPF, nie przewiduje nadwyżki operacyjnej. Dochody bieżące planowane są w kwocie równej wydatkom bieżącym.

Zestawienie wydatków w działach klasyfikacji budżetowej planowanych na 2012 rok w porównaniu z budżetem wykonanym 2011 roku:

Dział	Wykonanie 2011		Plan 2012	
	Ogółem	Bieżące	Ogółem	Bieżące
010	1.072,34	1.072,34	335,00	335,00
600	2.482.692,60	169.069,63	14.580,00	14.580,00
700	61.595,04	16.946,45	18.000,00	18.000,00
710	24.415,99	24.415,99	10.000,00	10.000,00
750	1.868.243,49	1.868.243,49	1.748.500,00	1.748.500,00
751	11.392,01	11.392,01	999,00	999,00
754	26.323,47	26.323,47	21.350,00	21.350,00
756	2.603,32	2.603,32	0	0
757	622.319,62	622.319,62	450.000,00	450.000,00
758	353.658,00	353.658,00	56.494,00	56.494,00
801	7.379.560,62	6.550.905,28	7.333.398,00	7.333.398,00
851	153.717,40	153.717,40	166.000,00	166.000,00
852	2.390.275,55	2.390.275,55	2.378.072,00	2.378.072,00
854	277.538,08	277.538,08	215.414,00	215.414,00
900	5.458.352,94	3.805.227,43	621.500,00	621.500,00
921	651.000,00	651.000,00	708.000,00	708.000,00
926	302.107,76	280.331,75	322.444,00	310.444,00



Razem	22.066.868,23	17.205.039,81	14.065.082,00	14.053.082,00
-------	---------------	---------------	---------------	---------------

Po wyłączeniach dokonanych dla celów porównawczych w wykonanych wydatkach bieżących 2011 roku (wykonanie na podstawie sprawozdania Rb-28S), tj. po skorygowaniu wydatków w dziale 758 „Różne rozliczenia” rozdz. 75801 z tytułu zwrotu do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie (§ 2940) w kwocie 353.658,00 zł oraz wydatków w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdz. 90095 z tytułu zapłaconych odsetek i kosztów postępowania sądowego (§ 4580 i 4610) w sumie 2.788.172,75 zł, dane wykazują planowanie w 2012 roku budżetu w zakresie wydatków bieżących na poziomie budżetu wykonanego w roku 2011, co ujęto w poniższej tabeli:

Dział	Wykonanie 2011		Plan 2012	
	Ogółem	Bieżące	Ogółem	Bieżące
010	1.072,34	1.072,34	335,00	335,00
600	2.482.692,60	169.069,63	14.580,00	14.580,00
700	61.595,04	16.946,45	18.000,00	18.000,00
710	24.415,99	24.415,99	10.000,00	10.000,00
750	1.868.243,49	1.868.243,49	1.748.500,00	1.748.500,00
751	11.392,01	11.392,01	999,00	999,00
754	26.323,47	26.323,47	21.350,00	21.350,00
756	2.603,32	2.603,32	0	0
757	622.319,62	622.319,62	450.000,00	450.000,00
758	353.658,00	0	56.494,00	56.494,00
801	7.379.560,62	6.550.905,28	7.333.398,00	7.333.398,00
851	153.717,40	153.717,40	166.000,00	166.000,00
852	2.390.275,55	2.390.275,55	2.378.072,00	2.378.072,00
854	277.538,08	277.538,08	215.414,00	215.414,00
900	5.458.352,94	1.017.054,68	621.500,00	621.500,00
921	651.000,00	651.000,00	708.000,00	708.000,00
926	302.107,76	280.331,75	322.444,00	310.444,00
<b>Razem</b>	<b>22.066.868,23</b>	<b>14.063.209,06</b>	<b>14.065.082,00</b>	<b>14.053.082,00</b>

Uchwalony budżet 2012 roku w relacji do danych budżetu wykonanego 2011 roku nie zawiera wielkości, które wskazywałyby na podjęcia przez organy Miasta Sejny działań skutkujących ograniczeniem wydatków bieżących, do których zobligowane były przyjętą Wieloletnią Prognozą Finansową na lata 2011-2021.

## 8. Działalność kontrolna

Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej miasta Sejny za rok 2010 oraz inne wybrane okresy została przeprowadzona przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w II półroczu 2011 roku. Kontrola ta została ujęta w planie kontroli na 2011 rok na podstawie uchwały Nr VI/2011 Kolegium Izby z dnia 1 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany planu kontroli, uwzględniającej złożone do RIO wnioski o zbadanie gospodarki finansowej Miasta (cykliczny termin przeprowadzenia kompleksowej kontroli tej jednostki samorządu terytorialnego upływał w roku 2012).

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowym powodem przekroczenia w 2011 roku przez Miasto Sejny dopuszczalnego limitu długu publicznego w relacji do dochodów budżetowych były dokonane w trakcie roku zmiany uchwały budżetowej, znacząco obniżające planowane dochody budżetowe, a także zrealizowane płatności wynikające z wyroku sądowego, dotyczącego rozliczenia finansowego inwestycji „Oczyszczalnia ścieków w Sejnach wraz z systemem kolektorów sanitarnych”, które w planowaniu budżetowym i sprawozdawczości nie były należycie uwzględnione.

Sprawa rozliczenia inwestycji budowy oczyszczalni ścieków wraz z systemem kolektorów sanitarnych, odebranej protokołem z dnia 30 grudnia 1998 r. przy udziale członków ówczesnego Zarządu Miasta Sejny (w tym urzędującego obecnie Burmistrza) była przedmiotem długotrwałych postępowań sądowych. W szczególności 2 sierpnia 2006 r., z powództwa inwestora zastępczego inwestycji WPRI Suwałki, zapadł wyrok zasadzający od gminy kwotę 1.385.746,51 zł należności głównej (nieopłaconych faktur wykonawcy inwestycji) wraz z ustawowymi odsetkami oraz kosztami postępowania sądowego. Wyrokiem z dnia 28 listopada 2007 r. sąd II instancji oddalił apelację gminy od orzeczenia sądu I instancji. Na skutek złożonej przez gminę skargi kasacyjnej, Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2008 r. uchylił wyrok sądu apelacyjnego i przekazał mu sprawę do ponownego rozpatrzenia. Sąd II instancji rozstrzygnął sprawę, poprzez ponowne oddalenie apelacji gminy, wyrokiem z dnia 29 grudnia 2010 r. Jak m.in. wynika z uzasadnienia wyroku z dnia 2 sierpnia 2006 r. sąd I instancji uznał za bezsporne, że w trakcie realizacji kontraktu inwestor rozszerzył zakres robót, w wyniku czego nastąpił wzrost ich wartości. Gmina akceptowała wszystkie zmiany w zawartym kontrakcie. Aneks nr 13/98 z 30 marca 1999 r. (podpisanym przez Zarząd Miasta) ustalono ostateczne wynagrodzenie wykonawcy,



z uwzględnieniem robót dodatkowych, w kwocie 10.398.833,35 zł. W momencie odbioru nie odnotowano zastrzeżeń do wykonanej inwestycji, nie stwierdzono braków wyposażenia, czy też urządzeń. W ramach gwarancji wykonawca usunął dwie usterki, innych natomiast nie zgłoszono. W ocenie sądu fakt, że inwestycja przerosła możliwości finansowe i potrzeby miasta nie mógł skutkować odmową zapłaty wynagrodzeń za zleconą i wykonaną pracę na sumę 1.385.746,51 zł, wynikającą z wystawianych w trakcie realizacji inwestycji faktur. Tezy orzeczenia sądu I instancji zostały podtrzymane w wyroku sądu apelacyjnego z dnia 29 grudnia 2010 r. Burmistrz Miasta w złożonym w trakcie kontroli wyjaśnieniu wskazał, że przyczynami nieopłacenia faktur było: *niedostarczenie wyposażenia, które było objęte tymi fakturami i wynikało z kontraktu; pierwsze awarie zgłoszone wykonawcy na początku lutego 1999 r. (1,5 miesiąca po odbiorze), pęknięcie i przecieki komór biologicznego oczyszczania, awarie przepompowni P5, niezgodne z dokumentacją sito i piaskownik (50% mniejsze od zaprojektowanego); faktury dostarczone w maju 1999 r. pięć miesięcy po terminie, gdyż zgodnie z umową inwestycja miała być rozliczona do 31 stycznia 1999 r.* Z ustaleń kontroli wynika, że decyzja o niedokonywaniu płatności została podjęta przez ówczesny Zarząd Miasta, zaś odbioru robót dokonano z obawy, iż w przeciwnym wypadku nastąpiłaby konieczność zwrotu środków pożyczki i dotacji pozyskanych na finansowanie inwestycji.

Jak stwierdzono, w latach 2008 – 2010 w budżecie miasta planowano rezerwy celowe wydatków na zaspokojenie roszczeń inwestora zastępczego inwestycji, które przyjmowano w kwotach 600.000 zł, 640.000 zł i 700.000 zł. Rezerwy te nie były przeznaczane na spłatę omawianych zobowiązań, w ciągu każdego roku były sukcesywnie rozwiązywane (przy czym w I kwartale 2008 r. komornik sądowy dokonał zajęć rachunku bankowego na sumę 10.817,24 zł). W 2008 roku została też podjęta przez kontrolowaną jednostkę próba zawarcia ugody w sprawie spłaty zobowiązań, która nie doszła do skutku m.in. z uwagi na nieprzyjęcie proponowanej przez wierzyciela wartości odsetek podlegających zapłacie. Rada Wierzycieli będącego w upadłości WPRI wyraziła zgodę na zapłatę  $\frac{3}{4}$  należnych odsetek, zaś kontrolowana jednostka proponowała ich spłatę w wysokości  $\frac{1}{4}$  odsetek naliczonych na dzień zawarcia ugody (w 2008 roku nastąpiła kasacja orzeczenia sądu II instancji). Główne płatności na rzecz WPRI nastąpiły w roku 2011. Poprzedzały je nieudana próba złożenia kasacji od wyroku z dnia 29 grudnia 2010 r. oraz uzyskania od wierzyciela m.in. umorzenia  $\frac{1}{2}$  wartości odsetek. W 2011 roku, do zakończenia kontroli, Miasto przelało wierzycielowi środki finansowe w łącznej wysokości 4.095.324,32 zł, w następujących kwotach: 1.385.746,51 zł w dniu 2 września (traktując przelew jako spłatę należności głównej), 14.253,49 zł w dniu 28 września (jako spłatę części kosztów sądowych) oraz 2.695.324,32 zł

w dniu 23 listopada (tytułem odsetek i kosztów postępowania) – zwracając się jednocześnie do wierzyciela z zapytaniem, czy kwota ta zaspokoi całość roszczeń. Z udzielonej odpowiedzi wynika, że zdaniem wierzyciela pozostała do uregulowania należność główna w wysokości 7.688,36 wraz z odsetkami do dnia zapłaty, „plus należności komornicze”.

Według sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, na dzień 31 grudnia 2010 r. zadłużenie miasta z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie budżetu wynosiło 6.963.352 zł, a łącznie ze zobowiązaniami wymagalnymi (89.867,80 zł) 7.053.219,80 zł. W stosunku do dochodów wykonanych stanowiło ono 49,10%, a więc nie przekraczało wskaźnika określonego w art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dane dotyczące kredytów i pożyczek wynikały z ksiąg rachunkowych budżetu i zostały prawidłowo wykazane w sporządzonej sprawozdawczości. W roku budżetowym 2010, w stosunku do roku 2009, nastąpił jednakże znaczący wzrost deficytu budżetowego oraz długu publicznego miasta, przy realizacji dochodów budżetowych w obu latach w wielkościach zbliżonych. Na koniec tych lat budżetowych, według danych sprawozdań sporządzonych przez Miasto Sejny, przedstawiało się następująco:

Rok	Kwota deficytu (zł)	Kwota długu publicznego (zł)	Wykonane dochody (zł)	Wskaźnik zadłużenia (%; art. 170 u.f.p.)
1	2	3	4	5
2010	3.448.784,35	7.053.219,80	14.363.984,52	49,10
2009	1.756.882,35	3.663.529,68	14.615.949,45	25,07

(Dodać też należy, że według sprawozdań Rb-Z i Rb-NDS na dzień 31.12.2007 r. stosunek długu publicznego do wykonanych dochodów wynosił 16,68%, a na koniec 2008 r. relacja ta wynosiła 14,90%. Sprawozdanie Rb-Z na koniec 2007 r. nie zawierało kwoty 1.385.746,51 zł zasądzonej prawomocnym wyrokiem z 2007 r. (który został uchylony w 2008 r.); przy jej uwzględnieniu na koniec 2007 r. omawiana relacja wynosiła 28,47%).

Na dzień 31 grudnia 2010 r. zobowiązania Miasta wobec inwestora zastępczego z tytułu nierozliczonej inwestycji wynosiły, według ewidencji księgowej, 3.944.842,40 zł (2.464.076,53 zł – odsetki; 95.019,36zł – koszty procesowe, 1.385.746,51 zł – należność główna). Kwotę tych zobowiązań odzwierciedla sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków za 2010 r., jednakże nie zostały one wykazane jako zobowiązania wymagalne (wykazano je w dziele 900, w kolumnie „zobowiązania ogółem”), z naruszeniem



postanowienia § 8 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103). W sprawozdaniach Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 marca 2011 r. i do dnia 30 czerwca 2011 r. zobowiązania z tytułu należności głównej, odsetek i kosztów procesowych nie były również wykazywane jako zobowiązania wymagalne. W sprawozdaniu Rb-28S na 30 września 2011 r. koszty procesowe (95.173,37 zł) i odsetki (2.626.559,64 zł) zostały wykazane jako zobowiązania wymagalne „powstałe w roku budżetowym”, a powinny być wykazane jako zobowiązania „powstałe w latach ubiegłych”.

Według przepisów art. 72 ust. 1 i art. 73 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (poprzednio art. 11 ust. 1 i art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.) państwowy dług publiczny obejmuje m.in. wymagalne zobowiązania wynikające z prawomocnych orzeczeń sądów, przy czym dług ten oblicza się według wartości nominalnej zobowiązań, rozumianej jako kwota świadczenia głównego, należna do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania (bez należnych odsetek). Przy uwzględnieniu zapadłych orzeczeń sądowych oznacza to, że kwoty 1.385.746,51 zł i 95.173,37 zł powinny być zawarte w sprawozdaniu Rb-Z Miasta za 2010 rok i poszczególne okresy roku 2011 (do dnia ich zapłaty). Z analizy sprawozdań wynika, że Miasto nie wykazywało tych kwot w wartości długu (dopiero w sprawozdaniu Rb-Z według stanu na koniec III kwartału 2011 r. zostały wykazane zobowiązania wymagalne w kwocie 95.173,37 zł dotyczące kosztów procesowych). Przy ich uwzględnieniu, na koniec 2010 r. wartość długu publicznego do wykonanych dochodów wynosiła 59,42% i była niemal równa maksymalnemu poziomowi zadłużenia, wynoszącemu 60% na podstawie art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Skarbnik Miasta, w wyjaśnieniu powodów niewykazywania przywołanych kwot w sprawozdaniu o tytułach dłużnych, podała, że *Po przegranej sprawie w grudniu 2010 roku Burmistrz poinformował mnie o przygotowywaniu wniosku do Sądu Najwyższego o kasację niekorzystnego dla Miasta wyroku. Wobec powyższego, uznaliśmy sprawę za sporną w dalszym ciągu i kwota zobowiązań nie została ujęta w sprawozdaniu Rb-Z.* Jak wcześniej wskazano, stosownie do art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych do zobowiązań wymagalnych, zaliczanych do państwowego długu publicznego, należą m.in. zobowiązania wynikające z prawomocnych orzeczeń sądów. Wyrok sądu apelacyjnego z 29 grudnia 2010 r., jako sądu drugiej instancji, był prawomocny. Zgodnie bowiem z art. 363 § 1 kodeksu postępowania cywilnego orzeczenie sądu staje się prawomocne jeżeli nie przysługuje co do niego środek odwoławczy lub inny środek zaskarżenia, natomiast zgodnie z art. 398<sup>1</sup> k.p.c. skarga kasacyjna przysługuje

od prawomocnego wyroku wydanego przez sąd drugiej instancji. Z tego względu, wskazane zobowiązania podlegały prezentacji w sprawozdaniu Rb-Z, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247).

Mając na uwadze przedstawiony wyżej wzrost zadłużenia Miasta w 2010 roku zwrócono się do Burmistrza Miasta o wskazanie dlaczego, mimo nierozstrzygniętej sprawy sądowej, przyjęto i zrealizowano w 2010 roku budżet, który znacząco podniósł dług publiczny gminy, a także o wskazanie, czy przyjmując budżet na rok 2011 kontrolowana jednostka miała wiedzę o wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 29 grudnia 2010 r. W odpowiedzi Burmistrz wyjaśnił, że: *Budżet 2010 r. był realizowany pomimo trwającego postępowania sądowego, dlatego że należało wreszcie doprowadzić do końca plany inwestycyjne. Zapóźnienie cywilizacyjne w pewnych częściach miasta było niewyobrażalne. Dlatego Burmistrz oraz część radnych Rady Miasta Sejny uznała, że nie sposób przesunąć te inwestycje o kolejne lata, mowa tu m.in. o budowie wodociągu, kanalizacji, plaży miejskiej, termomodernizacji Szkoły Podstawowej, przebudowie dachów, utylizacji eternitu, budowie chodników, asfaltowania i oświetlenia ulic, regulacji ruchu, wzrostu bezpieczeństwa mieszkańców. Obywatele Polski w wielu regionach już dawno korzystają z tego typu infrastruktury. Uważaliśmy, że mieszkańcom Sejny też się to należy. Inwestycje te zadłużyły miasto, jednak będą służyły mieszkańcom, a my, władze miasta, po wprowadzeniu oszczędności wydatków spłacimy to zadłużenie.* Burmistrz wskazał również, że wyrok Sądu Apelacyjnego był mu znany, a informacja o nim została przekazana radnym Rady Miasta podczas sesji 30 grudnia 2010 r., kiedy to przyjmowana była uchwała budżetowa na 2011 rok.

Podstawowe wielkości budżetu Miasta na 2011 rok, przyjętego uchwałą Rady z 30 grudnia 2010 r., przedstawiały się następująco: dochody 19.128.771 zł, wydatki 22.284.970 zł, deficyt 3.156.199 zł. Po dokonanych w trakcie roku zmianach, według stanu na 30 września 2011 r., wielkości te zaplanowano w kwotach: dochody 16.200.478 zł, wydatki 19.356.677 zł, deficyt 3.156.199 zł. Na istotną zmianę wysokości planowanych dochodów i wydatków w III kwartale 2011 roku (zmniejszenie o 2.930.410 zł) wpływ miała decyzja Rady Miasta, wyrażona w uchwale Nr XI/52/11 z dnia 1 września 2011 r. w sprawie zmian w budżecie, o rezygnacji z realizacji inwestycji pn. „Rozwój turystyki niskobudżetowej w samorządach pogranicza polsko-litewskiego” oraz „Poprawa infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej przy ul. Łąkowej w Sejnach”, jak też inwestycji pn. „Zrównoważony rozwój współpracy kulturalnej na pograniczu polsko-litewsko-rosyjskim” . Środki na te inwestycje



miały m.in. pochodzić z płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Zmniejszenie planowanych dochodów budżetu miało wpływ na przekroczenie 60% wskaźnika kwoty długu do dochodów określonego w art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Planowane dochody budżetu Miasta, po dokonanych zmianach, na dzień 30 września 2011 r. wynosiły 16.200.478 zł, co przy planowanym długu w wysokości 10.119.551 zł stanowiło 62,46%. Ujawniono natomiast, że faktycznie na koniec III kwartału 2011 r. wartość długu publicznego (według sprawozdania Rb-Z) wynosiła 10.506.521,49 zł, zatem dług publiczny w stosunku do planowanych dochodów wynosił 64,85%. Jak stanowi art. 170 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

W wyniku kontroli ustalono również, że dopiero na skutek zmian w budżecie dokonanych zarządzeniem Nr 46/11 Burmistrza Miasta z dnia 29 sierpnia 2011 r. (rozdysponującym rezerwę celową w kwocie 700.000 zł zaplanowaną na spłatę zobowiązań wynikających z budowy oczyszczalni), a także uchwałą Rady Miasta z dnia 1 września 2011 r., zabezpieczono w planie budżetu środki na sumę 1.400.000 zł (wyplacone 2 i 28 września) na uregulowanie należności głównej w wysokości 1.385.747 zł oraz części kosztów procesowych, w dalszym ciągu nie planowano natomiast wydatków tytułem odsetek od należności głównej.

W związku z przedstawioną sytuacją w zakresie poziomu długu publicznego, w trakcie kontroli zwrócono się do Burmistrza o wskazanie, w jaki sposób kontrolowana jednostka zamierza regulować w 2011 roku swoje zobowiązania. Burmistrz wskazał, że: *Zobowiązania Miasta Sejny wynikające z wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku zostały uregulowane w II ratach zgodnie z Uchwałą Rady Wierzycieli WPRI w Suwałkach. I ratę wpłacono we wrześniu 2011 roku w wyniku Uchwały podjętej na Sesji Rady Miasta Sejny w dniu 1.09.2011 r. i była to kwota 1.400.000,00zł. II ratę wpłacono dnia 23.11.2011 r. po zmianach w budżecie i jest to pozostała kwota. Uchwała w tej sprawie przyjęta została na Sesji dnia 8.11.2011 r.*

Stwierdzono, że w dniu 8 listopada 2011 r. Rada Miasta podjęła uchwałę Nr XIII/60/11 w sprawie zmian w budżecie na 2011 rok, w której ustaliła limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 4.000.000 zł (rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 14 grudnia 2011 r. Kolegium RIO stwierdziło nieważność tej uchwały w części dotyczącej ustalenia limitu zobowiązań

i upoważnienia organu wykonawczego do ich zaciągnięcia). Następnie w dniu 10 listopada 2011 r. Burmistrz wydał zarządzenie Nr 67/11 w sprawie zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym w kwocie 4.000.000, zł w celu sfinansowania przejściowego deficytu budżetu Miasta Sejny na 2011 rok (Kolegium RIO w dniu 25 listopada 2011 r. stwierdziło nieważność tego zarządzenia w związku z wszczęciem postępowania do treści uchwały Rady Nr XIII/60/11 z dnia 8 listopada 2011 r., na podstawie której przedmiotowe zarządzenie zostało podjęte).

W dniu 23 listopada 2011 r. Burmistrz Miasta, przy kontrasygnacie Skarbnika, podpisał z Bankiem Spółdzielczym Rutka – Tartak z siedzibą w Suwałkach aneks nr 3/11 do umowy o kredyt w rachunku bieżącym. Bank udzielił kredytobiorcy, na jego wniosek z 16 listopada 2011 r., odnawialnego kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym przeznaczonego na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu jst w maksymalnej kwocie 4.000.000 zł, na czas od dnia 21.11.2011 r. do 31.12.2011 r. W odpowiedzi na pytanie kontrolujących o źródła środków finansowych, z których ma być spłacony kredyt zaciągnięty na przejściowe finansowanie deficytu budżetu, Burmistrz wskazał, że: *Kredyt w wysokości 4.000.000 zł został zaciągnięty w celu uniknięcia egzekucji komorniczej będącej konsekwencją wyroku sądowego z 2006 r. Na dzień 31 grudnia 2011 r. – prawdopodobnie nie będziemy mogli go spłacić. Przygotowujemy program oszczędnościowy, który pozwoli w ciągu kilku najbliższych lat budżet miasta Sejny ustabilizować.* Po dokonaniu w dniu 23 listopada 2011 r. zapłaty kwoty 2.695.324,32 zł na rzecz WPRI w Suwałkach saldo rachunku bieżącego wynosiło minus 3.874.621,31 zł.

Niedokonanie spłaty kredytu zaciągniętego na sfinansowanie przejściowego deficytu do końca 2011 roku powiększa dług publiczny miasta, a tym samym powoduje wzrost, przekroczonej już na koniec III kwartału tego roku, dopuszczalnej relacji długu do dochodów budżetowych. Wskazać też należy, że z formalnoprawnego punktu widzenia aneks nr 3/11 z 23 listopada 2011 r., umożliwiający zadłużenie w rachunku bieżącym budżetu do kwoty 4.000.000 zł, został przez Burmistrza podpisany bez upoważnienia. Stosownie bowiem do przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, suma zaciągniętych kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 14 grudnia 2011 r. Kolegium RIO stwierdziło nieważność postanowień uchwały Rady Miasta z dnia 8 listopada 2011 r. (ustalającej limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w kwocie 4.000.000 zł) stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.



o samorządzie gminnym. Przywołany przepis ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne; o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 (doręczenia uchwały lub zarządzenia w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia). Objęte rozstrzygnięciem nadzorczym postanowienia uchwały z 8 listopada 2011 r. są nieważne od chwili jej podjęcia, a zatem są prawnie bezskuteczne. W tym stanie rzeczy limit omawianych zobowiązań wynosił 1.400.000 zł, na podstawie § 8 i § 10 uchwały Rady Miasta z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie zmian w budżecie.

Kontrola wykazała również, że z dokonanych w 2011 roku płatności kwota 2.667.525,95 zł została zarachowana w paragrafie 4580 „Pozostałe odsetki” klasyfikacji wydatków, a kwotę 27.798,37 zł ujęto w paragrafie 4610 „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego”. W budżecie na 2011 rok w dz. 900, rozdz. 90095, par. 4580 wydatki nie zostały zaplanowane, natomiast w par. 4610 na wydatki zaplanowano kwotę 30.000,- zł (plan na dzień 30.11.2011 r.), a wydatkowano 112.939,26 zł (w tym na rachunek Sądu Okręgowego w Suwałkach przelano w dniu 7 listopada 2011 r. 70.887,40 zł) – plan został przekroczony o kwotę 82.939,26 zł. Z przepisu art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika zasada, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, zaś w myśl przepisu art. 254 ust. 3 ustawy, dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Wyjątek od tych reguł ustanawia art. 256 przywołanej ustawy, według którego wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel; odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych. W sprawie nieujęcia w planie wydatków budżetu na 2011 rok sumy 2.695.324,32 zł Burmistrz Miasta wyjaśnił, że wydatek został dokonany na podstawie art. 256 ustawy o finansach publicznych, wskazując przy tym, że orzeczenie Sądu Apelacyjnego z 29 grudnia 2010 r. stało się prawomocne z chwilą oddalenia w 2011 roku skargi kasacyjnej przez Sąd Najwyższy (co nastąpiło postanowieniem z dnia 9 sierpnia 2011 r.). Poza omówioną wcześniej kwestią prawomocności wyroku sądu drugiej instancji, który zapadł w roku 2010 (poprzednim roku budżetowym), należy wskazać, że art. 256 ustawy wymaga przeniesienia do odpowiednich podziałek klasyfikacyjnych wydatków

zaplanowanych w innych podziałkach klasyfikacji lub rezerw celowych. Miasto Sejny nie przedłożyło do Izby Obrachunkowej zmian w uchwale budżetowej na 2011 rok dokonujących tego rodzaju przesunięć wydatków (zauważyć przy tym należy, że środki na spłatę zobowiązań w wysokości 1.400.000 zł, w tym z rezerwy celowej w kwocie 700.000 zł, zostały zaplanowane w odpowiednich podziałkach budżetowych przed ich dokonaniem). Do Izby Obrachunkowej została natomiast przedłożona uchwała Rady Miasta w sprawie zmian w budżecie na 2011 rok podjęta 29 grudnia 2011 r. Uchwałą tą zwiększono dochody budżetu o 148.194 zł – do kwoty ogółem 16.481.757 zł, wydatki o 4.148.194 zł – do łącznej wysokości 23.637.956 zł (w tym w dziale 900, rozdziale 90095, paragrafie 4580 o 2.700.000 zł i w paragrafie 4610 o 200.000 zł) oraz ustalono planowany deficyt budżetu w kwocie 7.156.199 zł (wzrost o 4.000.000 zł), którego źródłem finansowania ustanowiono przychody z tytułu kredytów długoterminowych. W świetle przedstawionych okoliczności nie można zatem uznać, że dokonane w listopadzie 2011 roku wydatki budżetowe zostały poniesione w trybie art. 256 ustawy o finansach publicznych. Podkreślić też należy, że uchwałą z dnia 31 stycznia 2012 r. Kolegium Izby stwierdziło nieważność całości postanowień uchwały Rady Miasta z 29 grudnia 2011 r., zatem również zmian planu wydatków w dziale 900.

Czynności kontrolne ujawniły również, że w 2010 roku, w celu sfinansowania deficytu i spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów, Miasto podpisało 3 umowy kredytowe z BS w Rutce Tartak oraz 2 umowy kredytowe z Bankiem BPS. Umowy te nie były poprzedzone wyborem wykonawców usług bankowych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Stosownie do przepisów art. 32 ust. 1 i art. 34 ust. 4 tej ustawy, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy (bez podatku od towarów i usług) ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, a w przypadku gdy zamówienie obejmuje usługi bankowe lub inne usługi finansowe, wartością zamówienia są opłaty, prowizje, odsetki i inne podobne świadczenia. Kontrolowana jednostka nie ustalała wartości poszczególnych zamówień. W trakcie kontroli Skarbnik Miasta sporządziła zestawienie zawierające wyliczenia kosztów obsługi poszczególnych kredytów. Z zestawienia tego wynika, że wszystkie wartości zamówień kredytowych przekraczały równowartość kwoty 14.000 euro, a zatem w świetle art. 4 pkt 8 ustawy badana jednostka nie była uprawniona do zaniechania stosowania jej przepisów przy wyborze wykonawców zamówień. W wyjaśnieniu tej kwestii Burmistrz Miasta podniósł, iż *Rok 2010 był rokiem, w którym prowadziliśmy kilka zadań inwestycyjnych i należało w krótkim czasie*



*zabezpieczyć środki finansowe aby zrealizować płatności. Korzystaliśmy z banku, który prowadzi rachunek bieżący budżetu miasta – BS Rutka Tartak oraz BPS w Suwałkach. Zdecydowaliśmy się korzystać z usług tych banków po analizie wysokości oprocentowania i prowizji od zaciągniętych kredytów oraz prostych procedur i szybkości decyzji stosowanych przez te banki podczas udzielania kredytów. W świetle tego wyjaśnienia należy wskazać, że stosownie do zasady wyrażonej w art. 7 ust. 3 Prawa zamówień publicznych zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.*

Pośród ustaleń kontroli należy też zwrócić uwagę na stwierdzone nieprawidłowości w realizacji dochodów budżetowych.

W toku kontroli dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.), jest Burmistrz Miasta, ustalono m.in., że sposób prowadzenia postępowania podatkowego dotyczącego spraw związanych z udzielaniem ulg w zapłacie podatku, na mocy art. 67a i art. 67b Ordynacji podatkowej, nie spełnia kryteriów wynikających z norm zawartych w treści Działu IV tej ustawy. W badanych decyzjach uzasadnienie faktyczne zawierało niepełną ocenę wszystkich materiałów dowodowych pod kątem ich znaczenia dla załatwienia sprawy, co uchybia treści art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej. Ustalono także, iż przed wydaniem tych decyzji organ podatkowy nie przeprowadził postępowania dowodowego, co skutkowało brakiem pełnego materiału dowodowego. W tym przypadku szczególnie należy wskazać art. 120 i 121 § 1 Ordynacji podatkowej, z których wynika, że organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa, oraz że postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Te dwie generalne zasady zobowiązują organ podatkowy, aby w swym działaniu dochowywał szczególnej staranności i podejmował decyzje w oparciu o materiał dowodowy, który będzie przedstawiał stan faktyczny i pozwoli na dogłębną analizę przesłanek wskazanych we wniosku. W badanym okresie organ podatkowy nie prowadził też czynności upominawczych i egzekucyjnych w stosunku do wszystkich podatników posiadających zaległości. Zgodnie z art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.), gdy zobowiązany uchyła się od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Natomiast z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.)



wynika, że w przypadku, gdy należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysłała do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Przepisy nie określają wysokości kwoty zaległości, od której należy bezwzględnie prowadzić działania egzekucyjne. Również przepisy wewnętrzne kontrolowanej jednostki nie regulują zasad prowadzenia działań upominawczych i egzekucyjnych. Z konstrukcji przepisów zawartych w ustawie i rozporządzeniu, dotyczących działań windykacyjnych, wynika, że mają być one podejmowane systematycznie i niezwłocznie, tj. w najbliższym możliwym terminie, po uzyskaniu informacji o nieopłaceniu podatku. Brak określenia w przepisach ogólnie obowiązujących ścisłych terminów pozwala aby organ podatkowy, mając na uwadze m. in. możliwości organizacyjne (kadrowe), doprecyzował zasady i terminy prowadzenia tych czynności, z uwzględnieniem obowiązku dbałości o kompletność dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Na dzień 31 grudnia 2010 r. zaległość nieobjęta tytułami egzekucyjnymi w poszczególnych podatkach i opłatach lokalnych wyniosła ogółem 15.491,14 zł, w tym kwota 4.407,73 zł uległa przedawnieniu.

Badanie prawidłowości wnoszenia opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości wykazało, że Urząd Miasta nie dokonywał przypisu należności z tytułu tych dochodów budżetowych w księgach rachunkowych. Jak ustalono, prowadzona była ewidencja pozaksięgowa, z której wynikało jedynie jakie kwoty zostały wpłacone przez zobowiązanych do uiszczenia opłat, brak w niej bilansu otwarcia, kwot przypisu należności, sald na koniec okresów sprawozdawczych, sald rozrachunków z poszczególnymi kontrahentami na koniec danego roku. Tak prowadzonej ewidencji nie można uznać za ewidencję szczegółową należności z tytułu dochodów budżetowych, zarówno w świetle zakładowego planu kont jednostki, jak i art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 2004 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), według którego konta ksiąg pomocniczych powinny zawierać zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej, natomiast prowadzić je należy w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. Podkreślenia przy tym wymaga, że na nieprowadzenie ewidencji należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste wskazano w wystąpieniu pokontrolnym wydanym w wyniku poprzedniej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta. Podczas obecnej kontroli ustalono, że prowadzenie pełnej księgowości syntetycznej i analitycznej w zakresie dochodów i wydatków według zakładowego planu kont oraz

windykacja należności przypisane zostały inspektorowi ds. budżetu zakresem czynności z 29 października 2007 r. Jak zaś ustalono, ewidencję w postaci „księgi kontowej” prowadził inspektor ds. gospodarki nieruchomościami, który nie był zobowiązany do jej prowadzenia zakresem czynności. W 2010 roku kontrolowana jednostka uzyskała dochody z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości w kwocie 14.554,82 zł (z tego 55 osób fizycznych wpłaciło łącznie 2.085,75 zł, zaś 10 użytkowników wieczystych posiadających osobowość prawną uiściło 12.469,07 zł). Brak prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej omawianych należności oraz brak egzekucji tych należności spowodował, że wiele z nich uległo przedawnieniu. Zgodnie z art. 118 Kodeksu cywilnego termin przedawnienia dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi 3 lata. Ze względu na brak prowadzenia należytej ewidencji księgowej kontrolujący nie był w stanie ustalić, w jakiej kwocie należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste uległy przedawnieniu. W trakcie kontroli inspektor ds. gospodarki nieruchomościami sporządził (na podstawie prowadzonego przez siebie wykazu użytkowników wieczystych) zestawienie osób fizycznych, które były zobowiązane do uregulowania należności z tytułu użytkowania wieczystego w 2010 roku. Z wykazu tego wynika, że 181 osób nie uiściło należnych opłat na łączną kwotę 1.334,39 zł. Do tych osób w 2010 roku nie były wysyłane upomnienia, nie były też naliczane odsetki od nieterminowych wpłat. (Dodać tu należy, że nienależyte czynności windykacyjne stwierdzono też w odniesieniu do należności, które przypisywano w księgach rachunkowych. Do dnia kontroli nie zostały uregulowane należności na sumę 2.888,08 zł, w tym kwota 763,98 zł należna od LO w Sejnach za przewóz młodzieży uległa przedawnieniu – w związku z ustaleniami kontroli dłużnik dokonał wpłaty kwoty 763,98 zł). Skarbnik Miasta w wyjaśnieniu kwestii nieprowadzenia należytej ewidencji należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste i ich windykacji podniosła m.in., że wiele z tych opłat wynosi po kilka złotych i nie pokrywa kosztów wezwań. W kontekście tego wyjaśnienia należy zauważyć, że ostatnia aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości była dokonana w 1991 roku, na co wskazywano w wystąpieniu pokontrolnym wydanym w wyniku poprzedniej kontroli kompleksowej. W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne Burmistrz Miasta poinformował, że aktualizacja opłat rocznych za wieczyste użytkowanie zostanie dokonana po podjęciu odpowiednich decyzji przez Radę Miasta Sejny i Burmistrza. Do czasu przeprowadzenia omawianej kontroli decyzje w tej sprawie nie zostały podjęte, aktualizacji opłat nie przeprowadzano. Zgodnie z art. 25 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze



zm.) gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, w tym zapewnienie wyceny nieruchomości, należy do kompetencji Burmistrza, zaś jak wynika z art. 12 ustawy gospodarowanie nieruchomościami powinno odbywać w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Według obowiązującego obecnie art. 77 ust. 1 ustawy wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej (z zastrzeżeniem określonych wyjątków) podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie.

W kwestii opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomościami ustalono, że Zakład Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej, Wodociągów i Kanalizacji w Sejnach (zakład budżetowy) uiszcza opłatę roczną w łącznej kwocie 775 zł na podstawie decyzji Burmistrza z dnia 10 lipca 2007 r. Jako podstawę ustalenia opłaty przyjęto w decyzji wartość nieruchomości według danych z polisy ubezpieczeniowej, co było niezgodne z przepisami art. 83 ust. 1 w zw. z art. 67 ust. 3, art. 149 i art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z przywołanych przepisów wynika, że podstawą ustalenia ceny nieruchomości jest jej wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym. Nieprawidłowość ta była przedmiotem wystąpienia pokontrolnego wydanego przez RIO w wyniku poprzedniej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta.

W 2010 r. Miasto kontynuowało inwestycję p.n. „Budowa miejskiej sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w ulicach: Nowotki, Kasztanowej, Zawadzkiego, Wojska Polskiego, Wierzbowej i Głowackiego w Sejnach”, na podstawie umowy zawartej z wykonawcą w dniu 26 listopada 2009 r. Według protokołu końcowego odbioru robót z 30 czerwca 2010 r. wykonano 42 „przyłącza” wodociągowe o długości 571,5 mb i 57 „przyłączy” kanalizacyjnych o długości 449,5 mb. Należy wskazać, że kwestia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków regulowana jest postanowieniami ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.). Z przepisów art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy wynika, że koszt budowy przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, zdefiniowanych w art. 2 pkt 5 i 6 ustawy, winna ponosić osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, natomiast gmina (lub przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne) jest obowiązana zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych w rozumieniu art. 2 pkt 14 i 16 ustawy. Jak ustalono, przyłącza kanalizacyjne – w pojęciu ustawowym – zostały wykonane przez odbiorców usług odprowadzania ścieków, natomiast przyłącza wodociągowe zostały wykonane na koszt Miasta, przy czym nie stwierdzono, aby kontrolowana jednostka podejmowała działania



zmierzające do obciążenia odbiorców wody kosztami budowy przyłączy. W wyjaśnieniu tej kwestii Burmistrz wskazał m.in., że: *Urząd Miasta Sejny realizując inwestycję budowa wodociągu wykonał to zadanie wraz z przyłączami i wodomierzami do budynku, aby uzyskać gwarancje, że zadanie to będzie wykonane zgodnie ze sztuką budowlaną, bezawaryjnego funkcjonowania sieci oraz wykonanie inwentaryzacji powykonawczej. (...) Urząd posiadał przykre doświadczenia z lat ubiegłych, gdy przyłącza wodociągowe i kanalizacyjne były wykonywane przez mieszkańców i później się okazało, że większość była wykonana nielegalnie i nie zinwentaryzowana.* Na etapie przeprowadzenia kontroli nie było możliwości dokładnego ustalenia kosztów wykonania przyłączy, do poniesienia których byli zobowiązani właściciele poszczególnych nieruchomości, dokonanie takich ustaleń jest możliwe na podstawie sporządzonej inwentaryzacji powykonawczej inwestycji. W nawiązaniu do realizacji przedmiotowego zadania należy też zauważyć, że dotychczas nie były podejmowane działania mające na celu naliczenie opłat adiacenckich w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych, o których mowa w art. 143-148b ustawy o gospodarce nieruchomościami (procentowa stawka opłaty adiacenckiej została przyjęta uchwałą Nr XXIX/154/09 Rady Miasta z dnia 31 marca 2009 r.). W wyjaśnieniu do protokołu kontroli Burmistrz wskazał m.in. na możliwość wydania decyzji ustalającej opłatę w terminie 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury (co odpowiada regulacji art. 145 ust. 2 ustawy), na okoliczność, iż ustalenie opłat wiąże się z kosztami wyceny nieruchomości oraz podniósł, że: *W myśl ustawy opłata adiacencka nie jest obligatoryjna. Jednakże w przypadku zmiany sytuacji finansowej, możliwe będzie zlecenie rzeczoznawcy wydanie opinii i następnie ewentualne wydanie decyzji o opłacie adiacenckiej.* W kontekście tego stwierdzenia wskazania wymaga, że opłata adiacencka jest określonym ustawowo źródłem dochodów budżetowych, ustanawiającym prawną formę uczestnictwa właścicieli nieruchomości w kosztach budowy przez gminę urządzeń infrastruktury technicznej. Biorąc pod uwagę poziom zadłużenia kontrolowana jednostka powinna dążyć do pozyskiwania wszystkich należnych dochodów.

Badając rozliczenia z budżetem Zakładu Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej, Wodociągów i Kanalizacji w Sejnach stwierdzono m.in., że Zakład ten prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Z ustaleń kontroli wynika, że przy ustalaniu taryf w poszczególnych latach nie były przestrzegane postanowienia ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W szczególności, w dniu 15 czerwca 2010 r. dyrektor Zakładu przedłożył wniosek

o zatwierdzenie taryf na okres od 1 września 2010 r. do 31 sierpnia 2011 r., przy czym we wniosku tym przedstawił nowe stawki opłat. Rada Miasta uchwałą Nr XLII/219/10 z dnia 29 czerwca 2010 r. przedłużyła natomiast czas obowiązywania dotychczasowych taryf o 1 rok. Jak wynika z przepisów art. 24 ust. 9a i 9b ustawy, przedłużenie przez organ stanowiący na kolejny rok okresu obowiązywania taryf dotychczasowych może nastąpić wyłącznie na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, zawierający informacje dotyczące zakresu świadczonych usług oraz warunków ekonomicznych uzasadniających przedłużenie obowiązywania dotychczasowych taryf.

Z analizy sprawozdawczości budżetowej przedkładanej przez zakład budżetowy wynika, że nie reguluje on w terminie zaciąganych zobowiązań, co jest niezgodne z przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Na koniec III kwartału 2011 r. zobowiązania wymagalne ZGKMWiK, powiększające dług publiczny Miasta, wynosiły 455.265,69 zł. Zauważyć przy tym należy, iż na koniec przywołanego okresu należności wymagalne (niezapłacone w terminie) Zakładu wynosiły 218.679,11 zł, zatem były znacząco niższe od nieuregulowanych w terminie przez Zakład zobowiązań. Wskazania też wymaga, że w kolejnych latach Zakład uzyskiwał, na podstawie decyzji Burmistrza, umorzenia zaległości podatkowych wobec Miasta (z dokonanego w latach 2002 – 2011 przypisu należności w łącznej kwocie 2.492.472,30 zł, umorzeniem (do dnia kontroli) objęto kwotę 2.080.532,05 zł). Umarzanie zobowiązań w podatku od nieruchomości powoduje, że koszty podatkowe nie są uwzględniane przy kalkulacji taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W wyjaśnieniu do protokołu kontroli Burmistrz podniósł m.in., że powodem umarzenia zobowiązań podatkowych Zakładu był bardzo ważny interes społeczny, bowiem Zakład jest znaczącym pracodawcą, realizującym szereg zadań publicznych jednostki samorządu terytorialnego; wskazał też na wzrost zadłużenia lokatorów i kontrahentów (w znacznej części zadłużenie to, według wyjaśnienia, nie może być wyegzekwowane z powodu niskich dochodów dłużników), a także na rosnące koszty działalności Zakładu.



## 9. Podsumowanie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wskazuje na brak odpowiedniego stopnia dbałości organów jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza organu wykonawczego, o stan finansów Miasta. Ocena ta wynika m.in. z następujących okoliczności:

- braku wykazania należytej staranności w planowaniu dochodów i wydatków począwszy od budżetu na 2010 rok. Świadczą o tym w szczególności:
  - znaczące zwiększenie w 2010 roku deficytu budżetowego oraz długu publicznego Miasta mimo ciężących – w znacznej kwocie – zobowiązań wynikających z rozliczenia finansowego budowy oczyszczalni ścieków wraz z systemem kanalizacji sanitarnej,
  - jednorazowa korekta zmniejszająca planowane na 2011 rok dochody i wydatki o kwotę ponad 3 mln 300 tys. zł, dokonana uchwałą Rady Nr XI/52/11 z dnia 1 września 2011 r., a także niedoszacowanie planu wydatków w wielu podziałkach klasyfikacji budżetowej, zarówno w zakresie zadań bieżących jak też inwestycyjnych;
- braku realizacji założeń przyjętych przez Radę w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta na lata 2011-2021 w zakresie zabezpieczenia źródeł spłaty zadłużenia. Wielkości przyjęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej nie są wdrażane w uchwalanych i wykonywanych budżetach lub są planowane nierzetelnie w celu obejścia prawa w pozyskiwaniu źródeł finansowania budżetu środkami zewnętrznymi (kredytami oraz pożyczkami);
- niepodjęcia przy planowaniu budżetu na 2012 rok, wobec trudnej sytuacji finansowej Miasta, żadnych kroków ograniczających wydatki bieżące, co mogłoby stanowić pozytywną przesłankę w ocenie działań naprawczych finansów Miasta, w tym możliwości spłaty zadłużenia;
- braku należytej staranności przy windykacji należności i pozyskiwaniu dochodów budżetowych, czego dobitnym przykładem są w szczególności stwierdzone w trakcie kontroli, powtarzające się nieprawidłowości w realizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Miasta.

Odnotowany w niniejszym raporcie brak nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi ogranicza płynność finansową Miasta. W tym stanie rzeczy, przy

zaistniałym poziomie zadłużenia, źródłem finansowania budżetu mogłyby być dochody majątkowe (dochody pochodzące ze sprzedaży nieruchomości, wpływy ze sprzedaży składników majątkowych lub zbycia praw majątkowych). Miasto w budżecie 2012 roku przyjmuje dochody majątkowe w wysokości 300.000 zł. Zauważyć jednak należy, że realizacja tego rodzaju dochodów cechuje się znaczną dozą niepewności, a nieosiągnięcie zakładanych wartości może mieć negatywne przełożenie na wyjście z trudnej sytuacji finansowej Miasta, mimo nieznacznego udziału tych dochodów w kwotach ogółem.

W kontekście też przedstawionych w raporcie należy też zauważyć, że pomimo ciężących zobowiązań z tytułów spornych, jak też realizowania wyższych wydatków bieżących od dochodów bieżących, Rada Miasta uchwałą Nr XXXVII/189/09 z dnia 14 grudnia 2009 roku powołała nową jednostkę organizacyjną pod nazwą „Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Sejnach”. W budżecie 2010 roku wydatki wykonane w dziale 926, rozdz. 92604 „Instytucje kultury fizycznej” wynosiły 117.965 zł, w 2011 roku 209.944 zł, natomiast planowane na 2012 rok wydatki stanowią kwotę 252.440 zł. Powołanie tej jednostki może również wskazywać na brak głębszej refleksji organów Miasta w ocenie stanu jego finansów.



**PREZES**  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku  
*Stanisław Srocki*  
**Stanisław Srocki**