

**UCHWAŁA Nr 1976/16  
z dnia 28 kwietnia 2016 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
w składzie:**

Przewodniczący:	Stanisław Srocki
Członkowie:	Beata Chmielewska
	Paweł Gałko
	Katarzyna Gawrońska
	Agnieszka Gerasimiuk
	Anna Ostrowska
	Aleksander Piszczatowski
	Dariusz Renczyński
	Joanna Salachna
	Marcin Tyniewicki

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113. ze zm.)

**po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym odwołania Burmistrza Moniek od Uchwały Nr RIO II-00321-36/16 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 7 kwietnia 2016 roku w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Moniek sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2015 r.**

**postanawia**

- utrzymać w mocy negatywną opinię wyrażoną w uchwale Składu Orzekającego z dnia 7 kwietnia 2016 r. Nr II-00321-36/16 uznając zasadność zarzutów wyrażonych w pkt 1-8 uzasadnienia ww. opinii;**
- wykreślić z ww. opinii pkt 9 jej uzasadnienia ze względu na przesłane do tut. Izby wraz z odwołaniem informacje o należnościach i zobowiązaniach samorządowych instytucji kultury (pkt 9 odwołania oraz Zał. Nr 10 do odwołania).**

**Uzasadnienie**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 7 kwietnia 2016 r. podjął uchwałę Nr II-00321-36/16 w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Moniek sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2015 r., w której negatywnie zaopiniował wykonanie budżetu Gminy Mońki za 2015 rok. W wyżej wymienionej opinii Skład Orzekający wskazał na wystąpienie następujących nieprawidłowości i naruszeń prawa:

- 1) Z analizy sprawozdań Rb-27S, Rb-28S oraz Rb-NDS za 2015 rok wynika, że budżet Gminy Mońki za 2015 rok w zakresie dochodów i wydatków został wykonany

z deficytem. Deficyt budżetu wyniósł 246.959,08 zł (przy planowanej nadwyżce budżetowej 328.390 zł - według planu po zmianach). Dochody budżetu wykonano w kwocie 40.714.172,23 zł (95,51% planu), zaś wydatki budżetu wykonano w kwocie 40.961.131,31 zł (96,84%). W zakresie przychodów i rozchodów budżetu sprawozdanie Rb-NDS wskazuje, iż przychody wykonano w kwocie 3.570.723,10 zł w tym:

- z kredytów i pożyczek 1.879.910 zł (poz. D11),
- ze spłaty udzielonej pożyczki - 750.000 zł (poz. D.12),
- z wolnych środków – 365.465,82 zł (poz. D.16),
- z innych źródeł – 575.347,28 zł (poz. D.17), które, zgodnie z "Wyjaśnieniami do sprawozdania Rb-NDS" pochodzą ze zmniejszenia części subwencji oświatowej, która wpłynęła w m-cu grudniu z przeznaczeniem na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli za m-c styczeń 2016 r.

Natomiast rozchody wykonano w kwocie 3.323.764,02 zł w tym:

- na spłaty kredytów i pożyczek – 2.573.764,02 zł (poz. D.21),
- na udzielone pożyczki – 750.000 zł (poz. D.22).

W części opisowej Zarządzenia Nr 160/16 Burmistrza Mońiek z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Mońki za 2015 r. (Załącznik Nr 8) wskazano, że "wolne środki z 2014 r. w kwocie 365.465,82 zł przyznano na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek długoterminowych". Z powyższego wynika, że pozostała część przychodów roku 2015 - 3.205.257,30 zł - została przeznaczona na spłaty zaciągniętych przez Gminę kredytów i pożyczek, na pożyczkę udzieloną przez Gminę oraz na pokrycie powstałego w 2015 r. deficytu budżetowego.

W Gminie Mońki występuje więc stałe zjawisko "rolowania długu" (zaciągania kredytów i pożyczek z przeznaczeniem na spłatę już zaciągniętych kredytów i pożyczek), którego zastosowanie w 2015 roku (a także zaplanowanie na 2016 rok) wynika z faktu niewy gospodarowania przez Gminę wolnych środków, nadwyżki z lat ubiegłych czy też nadwyżki w bieżącym budżecie. Gospodarka Gminy w zakresie przychodów i rozchodów oraz dochodów i wydatków miała istotny wpływ na kształt przedłożonego tutaj RIO Bilansu z wykonania budżetu Gminy Mońki na dzień 31.12.2015 r. Z Bilansu tego wynika, iż Gmina Mońki nie posiada obecnie wolnych środków. Biorąc pod uwagę: opisaną wyżej stosowaną w Gminie operację "rolowania długu", brak w budżecie Gminy wolnych lub nadwyżkowych środków budżetowych, problemy Gminy z finansowaniem zobowiązań wymagalnych (zob. pkt 4 opinii), a także istnienie wysokiego zadłużenia Gminy (stanowiącego 31,44% wykonanych dochodów w 2015 r.) – Skład orzekający stwierdza, iż przy kontynuowaniu gospodarki budżetowej w ww. formie w następnych latach budżetowych może nastąpić zwiększenie zagrożenia utraty płynności finansowej w zakresie wykonywania podstawowych zadań własnych Gminy Mońki.

- 2) W sprawozdaniu Rb-NDS za 2015 rok wykazano kwotę przychodów z innych źródeł w wysokości 575.347,28 zł. W „Wyjaśnieniach do sprawozdania Rb-NDS” sformułowano następującą informację: *„Kwota pobrana z rachunku bankowego przez komornika 575.347,28 zł zmniejszyła część subwencji oświatowej, która wpłynęła w m-cu grudniu z przeznaczeniem na wypłatę wynagrodzeń nauczycieli za m-c styczeń 2016 r.”* Z powyższego wynika, że w finansowanie deficytu oraz części rozchodów budżetu Gminy 2015 roku została zaangażowana subwencja oświatowa będąca dochodem budżetu 2016 roku w wysokości 575.347,28 zł, co stanowi naruszenie zasady roczności wynikającej z art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach



publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), zgodnie z którą podstawą gospodarki finansowej gminy w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa zawierająca budżet jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów:

- 3) Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według stanu na koniec 2015 r. wynika, że Gmina Mońki posiada zadłużenie w kwocie 12.801.196,09 zł, które stanowiło 31,44% wykonanych dochodów budżetu Miasta 2015 roku. Zadłużenie Miasta obejmuje: zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek - 12.125.542,55 zł (poz. E2) oraz zadłużenie z tytułu zobowiązań wymagalnych - 675.653,54 zł (poz. E4). Na kwotę zobowiązań wymagalnych składają się: zobowiązania wymagalne wobec przedsiębiorstw niefinansowych z tytułu dostaw towarów i usług w kwocie 186.251,54 zł (poz. E4.1, kol. 12) oraz zobowiązania wymagalne wobec gospodarstw domowych w kwocie 489.402 zł (poz. E4.2, kol. 13). Skład orzekający wskazuje, że dopuszczenie do zaistnienia tak wysokiej kwoty zobowiązań wymagalnych Gminy stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określone w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 168). Zgodnie z ww. przepisem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności. Ponadto dopuszczanie do powstawania zobowiązań wymagalnych w Gminie narusza zasadę terminowości dokonywania wydatków publicznych ustanowionej w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań:
- 4) W zakresie zobowiązań wymagalnych należy również wskazać na kwoty zobowiązań wykazane w sprawozdaniu Rb-28S za 2015 rok. W kol. 7 tego sprawozdania wykazano kwotę zobowiązań ogółem wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego 2.675.155,64 zł, w tym:
- zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych 378.249,00 zł (kol. 8).
  - zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym 297.404,54 zł (kol. 9).
- Z analizy ww. sprawozdania wynika, że w budżecie Gminy Mońki istnieją zobowiązania wymagalne z tytułu nieodprowadzonych odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych (§4440 Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych), które powstały w następujących jednostkach organizacyjnych i zadaniach:
- rozdz. 80101 Szkoły podstawowe - 216.014 zł (kol. 8) i 93.339,75 zł (kol. 9)
  - rozdz. 80110 Gimnazja - 100.000 zł (kol. 8),
  - rozdz. 80148 Stołówki szkolne i przedszkolne - 4.024 zł (kol. 8).
  - rozdz. 80150 Realizacja zadań wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży w szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych i szkołach zawodowych oraz szkołach artystycznych - 2.092 zł (kol. 9),
  - rozdz. 80195 Pozostała działalność - 43.063 zł (kol. 8) i 11.781 zł (kol. 9),
  - rozdz. 85401 Świetlice szkolne - 12.960 zł (kol. 8) i 3.940,25 zł (kol. 9),
  - rozdz. 85417 Szkolne schroniska młodzieżowe - 2.188 zł (kol. 8).

Ponadto zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym (kol. 9) występują także w:



- rozdz. 60016 Drogi publiczne gminne, §4270 Zakup usług remontowych - 14.600 zł, §4300 Zakup usług pozostałych - 9.148,58 zł.
- rozdz. 75023 Urzędy gmin, §4270 Zakup usług remontowych - 18.450 zł.
- rozdz. 80113 Dowożenie uczniów do szkół, §4300 Zakup usług pozostałych - 128.385,96 zł,
- rozdz. 90003 Oczyszczanie miast i wsi, §430 Zakup usług pozostałych - 15.667 zł.

Skład orzekający wskazuje, że odprowadzanie odpisów na rachunek bankowy ZFŚS stanowi obowiązek pracodawcy wynikający z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 111 ze zm.). Dopuszczanie do powstawania zobowiązań wymagalnych w tym zakresie jest działaniem sprzecznym nie tylko z ww. przepisem ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, ale także stanowi czyn naruszenia dyscypliny finansów publicznych określony w art. 16 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto z analizy sprawozdań Rb-Z i Rb-28S w zakresie opisanych wyżej kwot zobowiązań wymagalnych wynika, że Gmina Mońki posiada problemy z ciągłością wywiązywania się z zobowiązań finansowych wynikających z przepisów prawa, a także z podpisanych umów na zakup usług, co jest niepokojące w świetle istniejącego znacznego zadłużenia Gminy oraz deficytowego budżetu Gminy wykonanego w 2015 roku i planowanego na 2016 rok;

- 5) Ze sprawozdania Rb-N za 2015 rok wynika, że Gmina Mońki posiada wysoką kwotę należności wymagalnych 2.407.502,65 zł, w tym: z tytułu dostaw towarów i usług - 455.474,16 zł (kol. N4.1), pozostałe - 1.952.028,49 zł (kol. N4.2). Skład orzekający wskazuje, iż zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z powodu istnienia ww. odpowiedzialności Burmistrz Moniek powinien podejmować skuteczniejsze działania windykacyjne w zakresie istniejących należności wymagalnych;
- 6) Z analizy sprawozdań Rb-28S za 2015 rok wynika, że Gmina Mońki udzieliła pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego w następujących kwotach: 100 000 zł (rozdział 60014, § 6300), 59 048 zł (rozdział 60016, § 6300), 12 500 zł (rozdział 85111, § 6300). Powyższe wydatki zostały dokonane bez podjęcia w tym zakresie stosownych uchwał przez Radę Miejską w Mońkach, które są wymagane na podstawie art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Wydatki powyższe zostały więc dokonane z naruszeniem ww. przepisu ustawy o finansach publicznych;
- 7) W rozdziale 80150 § 4400 przekroczono plan wydatków w kwocie 2.602 zł, który wynika z przeprowadzonych zmian w budżecie dokonanych Zarządzeniem Burmistrza Moniek Nr 96/15 z dnia 29 października 2015 r. w sprawie zmian w budżecie na 2015 rok. Powyższe przekroczenie planu wydatków stanowi naruszenie art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit;



- 8) Wydatki na realizację programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii (które wykonano w 2015 roku w wysokości 265.175.69 zł) były niższe od kwoty wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (§0480), które w 2015 roku wpłynęły do budżetu Gminy w wysokości 273.462,90 zł. Powyższe oznacza, że kwota 8.287,21 zł została wydatkowana z naruszeniem art. 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1286 ze zm.);
- 9) Przedłożone Zarządzenie Burmistrza Moniek Nr 160/16 z dnia 24 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Mońki za 2015 r. zawiera sprawozdanie z wykonania planów finansowych samorządowych instytucji kultury: Biblioteki Publicznej w Mońkach i Monieckiego Ośrodka Kultury (Zał. Nr 9). W sprawozdaniu tym nie ujęto informacji o należnościach i zobowiązaniach tych instytucji, które jako składniki ich planu finansowego powinny być wykazane w ww. sprawozdaniu.

W dniu 20 kwietnia 2016 r. do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęło odwołanie Burmistrza Moniek z dnia 19 kwietnia 2016 r. od przedmiotowej uchwały Składu Orzekającego Nr II-00321-36/16 z wnioskiem o uchylenie negatywnej opinii wyrażonej w ww. uchwale oraz o wydanie pozytywnej opinii o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu ewentualnie o uchylenie negatywnej opinii i zaopiniowanie sprawozdania bez negatywnych uwag. Pismem z dnia 21 kwietnia 2016 r. RIO w Białymstoku powiadomiło Burmistrza Moniek, iż sprawa ww. odwołania będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium RIO w dniu 28 kwietnia 2016 r.

Na posiedzenie Kolegium w dniu 28 kwietnia 2016 r. stawili się Pani Ewa Stolarczyk – Skarbnik Gminy, Pan Zbigniew Karwowski – Burmistrz Gminy i Pan Andrzej Zdanowicz – Zastępca Burmistrza Gminy, którzy podtrzymali zarzuty sformułowane w odwołaniu i wnieśli o zmianę opinii, gdyż ich zdaniem przesłanki zarzutów nie stanowią podstawy do wydania opinii negatywnej.

Rozpatrując odwołanie Burmistrza Moniek, a także biorąc pod uwagę wyjaśnienia złożone podczas posiedzenia Kolegium RIO w Białymstoku w dniu 28 kwietnia 2016 r., Kolegium stwierdziło, iż naruszenia i nieprawidłowości sformułowane w pkt 1-8 opinii uzasadniają utrzymanie w mocy opinii negatywnej o przedłożonym przez Burmistrza Moniek sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2015 r. W przypadku zaś punktu 9 uzasadnienia opinii Kolegium uznało, iż przedłożone przez Burmistrza Moniek wyjaśnienia i materiały (jako załączniki do odwołania) stanowią podstawę do wykreślenia tego punktu z treści opinii.

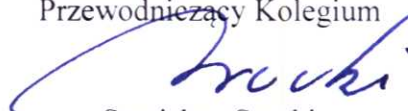
Ponadto, analizując wniesione odwołanie w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych przez Burmistrza, Kolegium dodatkowo ustaliło, iż na stronie BIP Gminy Mońki opublikowano Zarządzenie Nr 68/15 Burmistrza Moniek z dnia 15 lipca 2015 r. w sprawie zaciągnięcia kredytu długoterminowego oraz zobowiązania wekslowego. W treści ww. zarządzenia Burmistrz Moniek postanawia zaciągnąć kredyt długoterminowy w kwocie 3.041.031 zł na sfinansowanie zadań inwestycyjnych w 2015 r. Wyżej wymienione zarządzenie nie zostało przesłane do tut. RIO do nadzoru. Ponadto, zarządzenie powyższe zostało podjęte z przekroczeniem upoważnień i limitów ustanowionych w uchwale budżetowej Gminy Mońki na 2015 rok, a więc z istotnym naruszeniem art. 91 ust. 1 w zw. z art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Okoliczność podniesiona przez Burmistrza na posiedzeniu Kolegium, że zarządzenie to nie zostało wykonane, bowiem kredyt ten nie został zaciągnięty nie zmienia tej oceny. Samo wydanie

zarządzenia Nr 68/15 i jego opublikowanie w Biuletynie narusza powołane przepisy. Kolegium wskazuje, iż analogiczną, sprzeczną z prawem czynność zaciągnięcia zobowiązania dłużnego Burmistrz Gminy Mońki dokonał również w roku budżetowym 2014, co było wskazywane w negatywnej opinii Składu Orzekającego Nr RIO.II-00321-60/15.

Kolegium RIO w Białymstoku uznało, że waga zarzucanych nieprawidłowości i naruszeń prawa wyrażonych w punktach 1-8 opinii Składu Orzekającego Nr II-00321-36/16, a także okoliczność wydania przez Burmistrza Mońki wyżej wymienionego, sprzecznego z prawem Zarządzenia Nr 68/15, są istotne, dlatego też uzasadnione jest utrzymanie w mocy negatywnej opinii o przedłożonym przez Burmistrza Mońki sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2015 r.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium



Stanisław Srocki



Otrzymuje:  
Burmistrz Gminy  
Mońki