

Uchwała Nr SO-0954/57/11/Ln/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 30 kwietnia 2020 r.

w sprawie: **wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Miasta Leszna za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego i objaśnieniami.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 5/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 marca 2019 r. (ze zmianami) w osobach:

Przewodnicząca: Beata Rodewald-Łaszkowska
Członkowie: Danuta Szczepańska
 Małgorzata Okrent

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz.2137) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Prezydenta Miasta Leszna sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego i objaśnieniami

opinię pozytywną.

U Z A S A D N I E N I E

Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Leszna za 2019 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego przedłożone zostało tutaj Izbie w dniu 31.03.2020 r. Wydając opinię Skład Orzekający zapoznał się z uchwałą budżetową uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (wraz ze zmianami dokonanymi przez Radę i Prezydenta w ciągu roku budżetowego), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta (ze zmianami) oraz ze sprawozdaniami budżetowymi.

I.1. Sprawozdanie składa się z części tabelarycznej i opisowej.

Część tabelaryczna przedstawia:

- realizację dochodów budżetu ogółem (w szczególności: dział, rozdział, paragraf klasyfikacji budżetowej)
- realizację dochodów budżetu – zadania miasta (w szczególności j.w.)
- realizację dochodów budżetu – zadania powiatu (w szczególności j.w.)
- realizację wydatków budżetu ogółem (w szczególności dział, rozdział, paragraf klasyfikacji budżetowej)
- realizację wydatków budżetu – zadania miasta (w szczególności j.w.)

- realizację wydatków budżetu – zadania powiatu (w szczególności j.w.)
- realizację dotacji i wydatków na zadania zlecone gminie
- realizację dotacji i wydatków na zadania zlecone powiatowi
- realizację dotacji i wydatków na zadania powierzone gminie
- realizację dotacji i wydatków na zadania powierzone powiatowi
- wydatki majątkowe z wyszczególnieniem inwestycji wieloletnich, inwestycji jednorocznych, zakupów inwestycyjnych, wykupu nieruchomości i dotacji dla zakładów budżetowych na wydatki i zakupy inwestycyjne
- zbiorcze zestawienie udzielonych dotacji
- zestawienie dochodów rachunków jednostek oświatowych oraz wydatków nimi finansowanych
- przychody i koszty samorządowych zakładów budżetowych
- realizację dochodów budżetu państwa
- zestawienie deficytu budżetowego (nadwyżki budżetowej) oraz przychodów i rozchodów budżetu
- zadłużenie Miasta Leszna.

Zestawienia dochodów i wydatków budżetu (poza wykonaniem 2019 r.) przedstawiają „Budżet początkowy”, „Zmiany w ciągu roku” i „Budżet końcowy”, a także „Wskaźnik %”.

W części opisowej zawarto informację o wykonanych dochodach i wydatkach budżetu, przychodach i kosztach zakładów budżetowych, dochodach rachunków jednostek oświatowych oraz wydatków nimi finansowanych, a także o przychodach i rozchodach budżetu i dochodach budżetu państwa oraz dochodach i wydatkach na programy i projekty finansowane ze środków UE. Przedstawiono też dochody i wydatki związane z przeciwdziałaniem alkoholizmowi i narkomanii i realizację zadań związanych z ochroną środowiska i gospodarką wodną oraz zadłużenie Miasta Leszna, informację o zaległościach podatkowych i niepodatkowych oraz o skutkach ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień w należnościach pobieranych przez Urząd Miasta oraz stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

1.2. Uchwalony w dniu 31 stycznia 2019 roku uchwałą Nr V/54/2019 Rady Miejskiej Leszna budżet na 2019 r. przewidywał:

- dochody w kwocie - 459.447.063,44 zł
- wydatki w kwocie - 480.162.689,44 zł

Deficyt budżetu wynoszący 20.715.626,00 zł planowano sfinansować przychodami z emisji obligacji komunalnych oraz pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska oraz z Banku Gospodarstwa Krajowego.

Po zmianach budżetu i w budżecie dokonanych przez Radę i Prezydenta Miasta Leszna plan na 31 grudnia 2019 r. przedstawiał się następująco:

- dochody w kwocie - 457.954.914,07 zł
- wydatki w kwocie - 489.270.540,07 zł.

Zakładany deficyt budżetu zwiększył się do kwoty 31.315.626,00 zł i planowano go sfinansować przychodami z: emisji obligacji komunalnych, pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wolnych środków.

W budżecie zaplanowano przychody w kwocie 50.415.626,00 zł (kredyty/pożyczki/obligacje - 36.515.626,00 zł, wolne środki -13.900.000,00 zł) oraz rozchody w kwocie 19.100.000,00 zł (wykup obligacji komunalnych - 17.500.000,00 zł, udzielenie pożyczki - 1.6000.000,00 zł).

Z przedłożonego sprawozdania wynika, że budżet roku 2019 został wykonany następująco:

- dochody w wysokości 433.665.791,57 zł, co stanowi 94,70 % planu
- wydatki w wysokości 455.139.599,11zł, co stanowi 93,02 % planu.

Dochody bieżące wykonano w kwocie 400.969.303,98 zł, a wydatki bieżące w kwocie 373.090.827,18 zł, co spełnia wymóg z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Rok budżetowy zamknął się deficytem w kwocie 21.473.807,54 zł.

Przychody zrealizowano w kwocie 49.831.522,42 zł, w tym 35.900.000,00 zł z emisji obligacji komunalnych (100 % planu), 13.931.522,42 zł z tytułu wolnych środków. W okresie sprawozdawczym dokonano wykupu obligacji komunalnych w kwocie 17.500.000,- zł oraz udzielono pożyczkę w kwocie 1.600.000,00 zł.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2019.

W 2019 roku Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wydał:

- opinię pozytywną o możliwości spłaty pożyczki (SO-0950/31/11/Ln/2019 z dnia 14.08.2019) - 2.600.000,00 zł.
- opinię pozytywną o możliwości wykupu obligacji komunalnych (So-0950/32/11/Ln/2019 z dnia 3.09.2019) - 30.900.000,00 zł.
- opinię pozytywną o możliwości wykupu obligacji komunalnych (SO-0950/55/11/2019 z dnia 12.12.2019 r.) - 5.000.000,00 zł.

W dniu 30 grudnia 2019 r. Rada Miejska Leszna podjęła uchwałę Nr XIX/261/2019 w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2019 oraz określenia ostatecznego terminu dokonania tych wydatków. Wydatki niewygasające ustalono w kwocie 12.943.074,03 zł, w tym:

- wydatki majątkowe w kwocie - 11.613.011,96 zł
- wydatki bieżące w kwocie - 1.330.062,07 zł.

Na koniec 2019 roku Jednostka posiadała zadłużenie w kwocie 217.311.390,94 zł (w tym z tytułu zobowiązań wymagalnych - 12.148,94 zł), co stanowi 50,11 % wykonanych dochodów budżetu.

Zobowiązania tytułu udzielonych poręczeń na koniec 2019 r. wyniosły 16.887.733,14 zł.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2019 roku.

Odnosnie zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniu (str. 264 i 265) zawarto następującą informację:

„ (...) wymagalne zobowiązania w kwocie 12.148,94 zł (z tytułu pozostałych zobowiązań) wykazane zostały w jednostkowych sprawozdaniach:

- Urzędu Miasta w kwocie 1.470,87 zł i dotyczą niepobranych przez świadczeniobiorców dodatków mieszkaniowych należnych za 2019 rok,

- Powiatowego Urzędu Pracy w kwocie 10.678,07 zł i dotyczą zobowiązań wobec gospodarstw domowych z tytułu niepodjętych przez osoby bezrobotne zasiłków dla bezrobotnych.”.

II. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2019 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała w zasadzie zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Występują jedynie rozbieżności i omyłki wykazane w pkt IV niniejszej opinii.

III.1. Wydatki związane z realizacją Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii wykonano w kwocie 417.846,92 zł oraz Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w kwocie 1.038.459,55 zł (odpowiednio rozdziały 85153 – „Zwalczanie narkomanii” oraz 85154 – „Przeciwdziałanie alkoholizmowi”) przy zrealizowanych dochodach z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 1.727.871,66 zł (rozdział 75618 – „Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw”, § 0480 – „Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych”).

dochody § 048		wydatki		
Plan	Wykonanie	Rozdział	Plan	Wykonanie
1 720 000,00	1 727 871,66	85153	420 000,00	417 846,92
		85154	1 374 447,65	1 038 459,55
		razem	1 794 447,65	1 456 306,47

W sprawozdaniu (str. 265) Prezydent zawarł informację, że „ (...) na najbliższej sesji Rady Miejskiej Leszna wydatki na realizację programu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii zostaną zwiększone o niewykorzystane środki z 2019 roku.”.

Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.) „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane będą na realizację:

- 1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,*
 - 2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii*
- i nie mogą być przeznaczane na inne cele”.*

III.2 Ze sprawozdania Rb-28S wynika, że wystąpiły przypadki wykonania odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych poniżej 100 % planu, co obrazuje poniższa tabela:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	%
750	75023	4440	344 470,05	341 680,73	99,19%

754	75411	4440	6 725,00	6 724,18	99,98%
754	75416	4440	30 750,00	26 443,14	85,99%
801	80101	4440	2 014 717,75	2 005 801,73	99,55%
801	80104	4440	707 514,00	707 485,55	99,99%
801	80115	4440	841 839,31	841 838,77	99,99%
801	80120	4440	593 408,11	593 406,40	99,99%
801	80148	4440	501,00	500,04	99,80%
801	80195	4440	1 122 698,81	1 103 754,81	98,31%
852	85202	4440	30 982,00	30 981,97	99,99%
852	85203	4440	51 149,00	51 099,61	99,90%
852	85219	4440	135 300,00	133 751,36	98,85%
853	85311	4440	5 302,00	5 194,77	97,97%
853	85333	4440	71 872,00	71 792,57	99,88%
854	85406	4440	55 787,00	55 786,84	99,99%
854	85410	4440	50 974,07	42 013,14	82,42%
855	85501	4440	11 270,00	11 220,83	99,56%
855	85502	4440	19 665,00	19 494,71	99,13%
855	85504	4440	6 450,00	6 441,58	99,86%
855	85508	4440	8 312,00	8 311,73	99,99%

Prezydent (na str. 226 sprawozdania) wyjaśnił, że „przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (§ 4440) zrealizowano w pełnych wysokościach naliczonego odpisu. Z uwagi na nieskorygowanie planu wydatków do wysokości przekazanego odpisu wskaźnik wykonania wynosi poniżej 100 %”.

Z przepisu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1352 z późn. zm.) wynika, że równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych zgodnie z art. 5, 13 i 14 na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku.

IV. Skład Orzekający wskazuje, że analiza przedłożonego sprawozdania wykazała następujące uchybienia:

1) Na str. 92 sprawozdania, w tabeli pn. „Realizacja wydatków budżetu za rok 2019 – ogółem”, w podsumowaniu wydatków (pkt I, kolumna 5 pn. „Budżet końcowy ogółem w złotych”) wykazano wydatki bieżące w kwocie 393.623.824,84 zł, podczas gdy na dzień 31.12.2019 r. wydatki bieżące budżetu ustalone zostały w kwocie 396.440.016,29 zł (różnica w kwocie 2.816.191,45 zł dotyczy rezerw /ogólnej i celowych na zadania bieżące/ wykazanych w pkt III).

2) Na str. 197 sprawozdania:

- zapisano, że „Kwota planowanych rozchodów ogółem wyniosła 19.100.000,00 zł z tytułu wykupu obligacji komunalnych”, podczas gdy na planowane rozchody w ogólnej kwocie 19.100.000,00 zł składają się: wykup obligacji komunalnych w kwocie 17.500.000,00 zł, udzielone pożyczki w kwocie 1.600.000,00 zł (prawidłowe tytuły i wielkości planowanych rozchodów przedstawione zostały w załączniku Nr 12 - str. 193 sprawozdania)

- podano, że „Finansowaniu budżetu służyły również „wolne środki” z roku 2018 w kwocie 19.931.522,42 zł”, podczas gdy faktyczna kwota wykonanych przychodów z tytułu wolnych środków wynosi 13.931.522,42 zł i taka kwota została wykazana w załączniku Nr 12 do sprawozdania.

3) Na str. 201 sprawozdania, w opisie dotyczącym dochodów z mienia podano, że dochody z tego tytułu w 2019 roku zostały zrealizowane w kwocie 14.519.171,58 zł, podczas gdy faktycznie dochody z mienia zrealizowano w kwocie 15.553.030,82 zł (suma dochodów zrealizowanych w paragrafach: 0470, 0550, 0750, 0760, 0770, 0800, 0840, 0870).

V. W wyniku analizy sprawozdania z wykonania budżetu w powiązaniu ze sprawozdaniem budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych stwierdzono, że w nw. podziałkach klasyfikacji budżetowej (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) suma wydatków wykonanych i zobowiązań przekracza plan ustalony w budżecie:

Dział	Rozdział	§	Plan	Wykonanie	Zobowiązania	Wymagalne	Wykonanie + zobowiązania (5+6)	Przekroczenie (8-4)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
600	60015	6059	8 283 576,85	7 732 714,70	558 530,61	0,00	8 291 245,31	7 668,46
710	71015	4300	3 796,26	3 796,26	91,60	0,00	3 887,86	91,60
754	75411	4210	421 716,00	421 705,37	2 951,62	0,00	424 656,99	2 940,99
754	75411	4260	100 530,00	100 528,56	14 275,41	0,00	114 803,97	14 273,97
754	75411	4300	123 218,00	123 216,64	2 535,53	0,00	125 752,17	2 534,17
754	75411	4360	13 704,00	13 703,10	112,17	0,00	13 815,27	111,27
758	75814	4530	354 895,00	264 885,35	580 245,00	0,00	845 130,35	490 235,35
801	80101	4260	2 168 722,11	2 001 732,65	169 277,68	0,00	2 171 010,33	2 288,22
801	80115	4260	1 169 604,00	1 065 688,48	110 731,20	0,00	1 176 419,68	6 815,68
801	80117	4260	148 270,49	139 188,67	14 643,77	0,00	153 832,44	5 561,95
801	80140	4260	193 246,00	191 436,28	4 869,29	0,00	196 305,57	3 059,57
851	85156	4130	1 135 243,00	1 095 117,18	85 277,64	0,00	1 180 394,82	45 151,82
852	85202	4260	118 750,00	116 343,15	4 863,20	0,00	121 206,35	2 456,35
852	85202	4360	1 299,00	1 298,04	1,55	0,00	1 299,59	0,59
852	85203	4260	134 245,00	124 118,30	10 902,88	0,00	135 021,18	776,18
852	85219	4260	93 880,00	93 860,09	8 352,93	0,00	102 213,02	8 333,02
852	85219	4300	241 345,00	237 455,11	4 999,29	0,00	242 454,40	1 109,40
854	85406	4360	2 030,00	2 026,99	53,46	0,00	2 080,45	50,45
854	85407	4040	63 555,71	63 555,71	72 792,14	0,00	136 347,85	72 792,14
854	85407	4110	169 473,03	153 994,84	24 765,76	0,00	178 760,60	9 287,57
854	85407	4260	515 946,00	513 712,54	43 370,92	0,00	557 083,46	41 137,46
855	85501	4260	9 700,00	9 265,37	505,24	0,00	9 770,61	70,61
855	85502	4260	6 479,00	6 478,98	505,25	0,00	6 984,23	505,23
Razem								717 252,05

Rada Miejska w uchwale Nr V/54/2019 z dnia 31 stycznia 2019 roku w sprawie uchwały budżetowej Miasta Leszna na rok 2019:

- określiła sumę 8.000.000,00 zł do której Prezydent Miasta może w roku budżetowym samodzielnie zaciągnąć zobowiązania na programy, projekty i zadania inne niż ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej (§ 11)
- upoważniła Prezydenta do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta Leszna do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok 2019 (§ 10 pkt 6).

W uchwale Nr V/52/2019 Rady Miejskiej Leszna z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Leszna na lata 2019-2048, Rada upoważniła Prezydenta (§ 3):

1. Do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją przedsięwzięć, o których mowa w § 2,
- 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Miasta i których płatności wykraczają poza rok budżetowy.

2. Do przekazania uprawnień do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1 kierownikom jednostek organizacyjnych Miasta.

W sprawozdaniu (str. 226) wskazano m.in., że przekroczenia planu związane są z:

- wydatkami bieżącymi z tytułu dostaw towarów i usług /Prezydent wskazał na udzielone mu w uchwale w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2048 (należało wskazać 2019-2048) upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązań z tytułu umów, których realizacja jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania Miasta i których płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz na przekazanie (na podstawie § 10 pkt 6 uchwały budżetowej) upoważnienia kierownikom jednostek organizacyjnych do zaciągania zobowiązań j.w./,
- ustaleniem wykazu wydatków niewygasających z końcem 2019 roku, które to uwzględnione są w wydatkach wykonanych.

VI. Skład Orzekający stwierdza, że w niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej poniesione zostały wydatki związane z wypłatą odsetek oraz kar i odszkodowań:

Dział	Rozdział	Paragraf	4-ta cyfra	Plan	Wykonanie
700	70095	459	0	33 000,00	8 520,35
700	70095	460	0	80 000,00	27 636,49
758	75814	468	0	125,00	125,00
801	80101	458	0	114,00	0,59
801	80104	457	0	30,00	29,00
801	80106	458	0	1 346,56	1 346,56
801	80115	458	0	42,00	15,80
801	80117	458	0	6,00	0,02
801	80140	458	0	70,00	63,12
852	85203	458	0	30,00	1,33
854	85410	458	0	50,00	4,87
855	85501	456	0	8 000,00	3 709,56
855	85502	456	0	18 500,00	16 733,99
855	85504	456	0	100,00	0,98
855	85508	456	0	200,00	3,05
926	92604	458	0	1 111,04	1 111,04

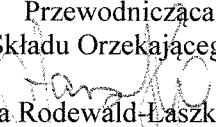
W sprawozdaniu (str. 226 - 227) Prezydent wskazał na przyczyny poniesienia powyższych wydatków.

VII. Przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2019 r. zawiera dane wymagane przepisem art. 269 ustawy o finansach publicznych.

VIII. Wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu za 2019 r. przedłożona została „Informacja o stanie mienia Miasta Leszna na dzień 31 grudnia 2019 roku”, co jest wymagane przepisem art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający wskazuje, że w Informacji w części dot. dochodów z mienia (str. 25, tabela Nr 7, poz. 15) w odniesieniu do dochodów zrealizowanych na dzień 31.12.2019 r. w dz. 801, rozdz. 80115, § 0750 wykazano kwotę 184.773,03 zł, zamiast 184.762,35 zł.

Mając na uwadze całokształt dokonanych analiz i ustaleń Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Beata Rodewald-Łaszkowska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania uchwały.