

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 26 kwietnia 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Rąbino sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Rąbino za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Na podstawie art. 13 pkt 5 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Marcin Binaś | - Przewodniczący |
| 2. Jolanta Włodarek | - Członek |
| 3. Marek Dulewicz | - Członek |

pozytywnie z zastrzeżeniem w części III uzasadnienia uchwały
opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Rąbino za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Rąbino¹ za 2018 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 29 marca br. Opinia została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z uwzględnieniem ich istotności dla gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku, a także danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2018 r.

- I. 1. W 2018 r. zrealizowano dochody w wysokości 98,04% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 98,15% i 5,85% planu (w całości stanowiące dochody ze sprzedaży majątku. W okresie sprawozdawczym szczególną uwagę zwraca niskie wykonanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku. W części opisowej przebiegu wykonania budżetu Gminy zawarto wyjaśnienia w tym zakresie. Skład Orzekający podkreśla, iż przedmiotowe dochody są składową obliczania dopuszczalnych wskaźników spłat długu przy ustalaniu relacji, co może negatywnie wpłynąć na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 92,38% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 92,29%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 99,53% planu.
2. Budżet 2018 r. zamknął się nadwyżką tj. większymi dochodami od zrealizowanych wydatków w wysokości 825 116,41 zł.

¹ Dalej: JST

3. Realizacja wydatków bieżących za 2018 r. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących, co dało podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego.
4. Na podstawie analizy przedmiotowego sprawozdania, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków², jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności³. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2019 r. stanowiły 20,91% wykonanych wydatków.
5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił spadek należności wymagalnych (o 1,55%).
6. Przychody budżetu zrealizowano z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Środki te zostały przeznaczone na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek⁴.
7. W 2018 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 100% planowanych z tych tytułów rozchodów⁵.
8. Na koniec okresu sprawozdawczego JST posiadała niewymagalne (potencjalne) zobowiązania z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji innym podmiotom na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, których potencjalna spłata zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obciąża planowane w 2019 r. wydatki budżetowe.
9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 7 542 124,00 zł, tj. 43,36% wykonanych dochodów.
10. Wartości wykonania budżetu na koniec 2018 r. wskazują na niezachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przy dopuszczalnym wskaźniku na poziomie 1,54 pkt% (prawa strona relacji) wskaźnik faktycznie wykonany wyniósł 2,39 pkt% (1,62 pkt% po uwzględnieniu wyłączeń). Stwierdzony stan faktyczny polegający na naruszeniu relacji wskazanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych dopuszcza art. 240a ust. 4 cyt. ustawy, zgodnie z którym w okresie realizacji programu postępowania naprawczego relacje wskazane w art. 242-244 cyt. ustawy mogą nie być zachowane.
11. W części tabelarycznej sprawozdania dochody i wydatki przedstawiono w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (tj. w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej), zgodnie z uchwałą budżetową na 2018 r. i zaprezentowano w układzie: plan, wykonanie i procent realizacji.
W części opisowej dotyczącej dochodów budżetu przedstawiono ich wykonanie według źródeł powstania. W prezentacji dochodów w szczególności przeanalizowano realizację dochodów własnych, subwencji oraz dotacji celowych i na zadania własne, a także dochodów majątkowych. W odniesieniu do wydatków budżetu, przedstawionych w części opisowej, przy poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej zamieszczono odniesienie dotyczące wykonania ważniejszych grup wydatków oraz wykonanych w roku budżetowym zadań Gminy.

² Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

³ Art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁴ Art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁵ Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

12. Opiniowane sprawozdanie zawiera informację o stopniu zaawansowania realizacji przedsięwzięć wieloletnich, a zatem spełniono wymogi wynikające z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Uwzględnia także zmiany w planie wykonania wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, tym samym spełniono obowiązek wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
13. Z danych zamieszczonych w opiniowanym sprawozdaniu wynika, że realizowano dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki⁶, które dotyczyły m.in.:
- 1) wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami – uzyskane w roku budżetowym dochody ze wskazanych opłat były niższe o kwotę 35 412,07 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje na konieczność uwzględnienia tego faktu w procesie kalkulacji stawek opłat obowiązujących na terenie gminy, jak również z uwagi na kwotę zaległości w przedmiotowej opłacie - na zintensyfikowanie czynności podejmowanych przez gminę a zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych,
 - 2) dochodów (wpływów) z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które przeznaczono na wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii – uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat były wyższe o kwotę 1 460,16 zł niż poniesione wydatki;
- zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷, dochody z opłat za sprzedaż napojów alkoholowych nie mogą być przeznaczone na inne cele, niż określone w cyt. przepisie, zatem powstała nadwyżka winna powiększyć planowane wydatki w budżecie 2019 r.,
 - 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁸ (dział 900, rozdz. 90019, § 0690) w całości przeznaczone zostały na wydatki bieżące, co jest wymagane przepisami art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 cyt. ustawy.
14. Wydatki na prowadzenie biblioteki zastały zaplanowane i były wykonywane jako wydatki budżetu jednostek budżetowych. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁹ przesądza o konieczności prowadzenia gminnej biblioteki publicznej w formie **instytucji kultury** i finansowania działalności biblioteki w formie dotacji podmiotowej nie dając żadnych kompetencji organom Gminy do uznaniowego rozstrzygania w tej sprawie. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. wyroki NSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00, z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, WSA w Kielcach z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 339/15) nie można podzielić poglądu, zgodnie z którym to jedynie wola organizatora decyduje o tym, jakie zadania będą przypisane tworzonej przez niego instytucji kultury, według jakich zasad taka instytucja będzie działała

⁶ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁷ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U z 2018 r. poz. 2137 ze zm.)

⁸ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2018 r. poz. 799 ze zm.)

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 574, ze zm.

oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową. W ocenie sądów administracyjnych pogląd ten bowiem stoi w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej¹⁰, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym i do ustawy o finansach publicznych

W związku z istniejącą prawną możliwością utworzenia centrum usług wspólnych w zakresie prowadzenia spraw administracyjno-księgowych, w zorganizowaniu instytucji kultury nie stanowią już ograniczenia warunki finansowe jednostki samorządu terytorialnego.

Skład ponadto zauważa, iż w zakresie instytucji kultury obowiązują inne przepisy sprawozdawcze, tj. art. 267 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedstawić w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego instytucji kultury. Jest to sprawozdanie, które podlega zatwierdzeniu na podstawie odrębnych przepisów i sprawozdanie roczne z wykonania budżetu nie powinno zawierać informacji o wykonaniu planu finansowego przez instytucje kultury. **Prowadzenie finansowania biblioteki w ramach wydatków budżetowych uniemożliwiło organowi wykonawczemu spełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 267 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy**

- II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2018 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji). Informacja o stanie majątku Gminy zawiera dane dotyczące praw własności, a także informację o wartości majątku oraz dane o dochodach z majątku Gminy uzyskanych w okresie sprawozdawczym. Wielkość mienia obrazuje stan majątku jaki Gmina posiadała, jego wartość i przeznaczenie oraz dane o dochodach Gminy uzyskanych w tym okresie. W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
- III. Organ stanowiący JST podjął w dniu 30 stycznia 2017 r. uchwałę Nr XXIV/90/2017 w sprawie programu postępowania naprawczego Gminy Rąbino na lata 2017-2019. Podjęcie przez organ stanowiący wskazanej powyżej uchwały w sprawie programu naprawczego wynikało z trudnej i pogarszającej się sytuacji finansowej, w jakiej znajdowała się wówczas Gmina i jednocześnie było niezbędne do nie tylko poprawy jej sytuacji finansowej lecz również warunkowało dalsze jej prawidłowe realizowanie podstawowych zadań własnych. W trakcie pierwszego roku realizacji tego programu Gmina podpisała w dniu 18.09.2017 r. umowę, na podstawie której Skarb Państwa udzielił pożyczki w wysokości 3 450 396,00 zł, z jednoczesnym wskazaniem okresu jej spłaty w latach 2021-2027, jak również jej wydatkowania na pokrycie zobowiązań ujętych w załączniku nr 1 do tej umowy. Gmina natomiast, uchwalając wskazany powyżej program naprawczy, zobowiązała się dążyć do skrócenia okresu spłaty pożyczki poprzez przeznaczanie na ten cel wszelkich oszczędności oraz nie przewidzianych w programie dodatkowych wpływów do budżetu. Z uwagi na bardzo

¹⁰ ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1983, ze zm.)

ograniczone możliwości realizacji programu naprawczego w zakresie maksymalizacji strony dochodowej budżetu – z założenia jego realizacja miała zmierzać do naprawy stanu finansów gminy poprzez ograniczanie strony wydatkowej poszczególnych budżetów realizowanych w latach 2017-2019.

W dniu 3 kwietnia 2019 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęło pismo nr SK.3021.7.2019 stanowiące informację o przebiegu realizacji programu naprawczego za rok 2018 – wynika z niego, że w zakresie wydatków efekty finansowe realizacji przedsięwzięć naprawczych w 2018 r. zakładane w wysokości 527 218,00 zł zostały wykonane w wysokości 205 246,38 zł, tj. w 45,51%. W podobnej wysokości Gmina zrealizowała przedsięwzięcia naprawcze w zakresie dochodów – pierwotnie zakładany plan ich maksymalizacji na poziomie 121 228,00 zł – został wykonany w wysokości 59 131,44 zł¹¹, tj. w 48,78%.

W ocenie Składu Orzekającego powyższe dowodzi realizacji przez Gminę Rąbino obowiązującego programu postępowania naprawczego w niewystarczającym zakresie i jednocześnie implikuje po stronie JST podjęcie skuteczniejszych działań w tym zakresie, stanowiąc również podstawę do zastrzeżenia wskazanego w sentencji opinii.

Skład Orzekający dokonał oceny sprawozdania pod względem kryterium jego zgodności z prawem. Przedmiotem opiniowania była zgodność jego zakresu i szczegółowości z art. 267 i art. 269 ustawy o finansach publicznych, zgodność danych ujętych w sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji uchwał organów jednostki samorządu terytorialnego oraz ze sprawozdaniami budżetowymi. Mimo tego, że ze względów formalnych sprawozdanie zawiera wybrane informacje o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, opinia nie stanowi oceny jego wykonania. Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości przy wykonaniu budżetu należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy Skład Orzekający postanawia jak na wstępie.

Od niniejszej opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Marcin Binaś

¹¹ z wyłączeniem dokonanej w dniu 18.04.2018 r. wpłaty w wysokości 524 561,00 zł w związku z niezłożeniem przez gminę w 2015 r. deklaracji na podatek od nieruchomości w ramach tzw. samoopodatkowania (jej złożenie nastąpiło w trakcie kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy przeprowadzanej przez RIO w Szczecinie)