

UCHWAŁA NR XVIII.134.Z.2020

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 7 kwietnia 2020 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Rąbino sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Rąbino za 2019 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 2019 r. poz. 2137) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

pozytywnie

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Rąbino za 2019 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 2019 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 24 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 2019 r.

- I. 1. W 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 99,41% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 99,04% i 402,62% planu (w całości stanowiące dochody ze sprzedaży majątku). Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 95,69% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 95,57%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 99,61% planu.
2. Budżet 2019 r. zamknął się nadwyżką tj. większymi dochodami od zrealizowanych wydatków w wysokości 288 666,91 zł. Skład Orzekający zauważa, że w tym zakresie Gmina osiągnęła wynik nie tylko wyższy niż przewidziany na ten rok w Programie Postępowania Naprawczego (tj. 240 054,00 zł) - lecz przede wszystkim poprzez

¹ Dalej: JST

podejmowane w trakcie roku działania nie został zrealizowany planowany wynik budżetu na 2019 r. (tj. deficyt w wysokości 340 946,00 zł).

3. Realizacja wydatków bieżących za 2019 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.

Skład Orzekający zauważa, że w 2019 r. Gmina Rąbino osiągnęła nadwyżkę operacyjną (poz. 7.1. w Wieloletniej Prognozie Finansowej) w wysokości 557 964,87 zł i wskazuje, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy² - przepisy art. 242 ustawy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie po raz pierwszy do opracowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego na rok 2022.

4. Na podstawie analizy przedmiotowego sprawozdania, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków³, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁴. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2020 r. stanowiły 16,50% wykonanych wydatków.
5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił spadek należności wymagalnych (o 3,10%).
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 pożyczek⁵.
7. W 2019 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 100% planowanych z tych tytułów rozchodów⁶.
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 2020 r. wydatki budżetowe na kwotę 68 184,00 zł.
9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 6 469 070,00 zł, tj. 39,07% wykonanych dochodów.
10. Wartości wykonania budżetu na koniec 2019 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 2,61 pkt% (prawa strona relacji) wskaźnik faktycznie wykonany wyniósł 5,38 pkt% (4,74 pkt% po uwzględnieniu wyłączeń). Stwierdzony stan faktyczny

² ustawa z dnia 18 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2018 r., poz. 2500)

³ Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁴ Art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁵ Art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁶ Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami wyszczególnieniu, **wraz z objaśnieniami**, podlegają następujące koszty wskazane w tym artykule:

- obligatoryjne (ust. 2) na: odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, obsługę administracyjną systemu oraz edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi,
- fakultatywne (ust. 2a-2c) na: wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, utworzenie i utrzymanie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, usunięcie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania, wyposażenie terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów

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 niższe o kwotę 4 522,02 zł niż poniesione wydatki;

- zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹, dochody z opłat za sprzedaż napojów alkoholowych nie mogą być przeznaczone na inne cele, niż określone w cyt. przepisie, zatem powstała nadwyżka za 2019 r. w wysokości 1 460,16 zł winna była zostać uwzględniona w budżecie roku, za który Gmina przedłożyła niniejsze sprawozdanie (co nie zostało wyjaśnione w jego części opisowej),

3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹⁰ (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 bibliotekach¹¹ przesądza o konieczności prowadzenia gminnej biblioteki publicznej w formie **instytucji kultury** i finansowania działalności biblioteki w

⁹ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U z 2018 r. poz. 2137 ze zm.)

¹⁰ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2018 r. poz. 799 ze zm.)

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 574, ze zm.

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. Rok 2019 był ostatnim, w którym Gmina realizowała Program Postępowania Naprawczego a naruszenie ww. relacji począwszy od 2020 r. jest dopuszczone przez aneks do umowy pożyczki z budżetu państwa do 2023 r. włącznie.

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 2019 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.

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 jednostki⁷, 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 27 370,14 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje:

- a) na konieczność uwzględnienia tego faktu w procesie kalkulacji stawek opłat obowiązujących na terenie gminy, jak również z uwagi na kwotę zaległości w przedmiotowej opłacie (98 522, 28 zł) na zintensyfikowanie czynności podejmowanych przez gminę a zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych,
- b) na treść art. 6r ust. 2e ustawy⁸ w wersji obowiązującej od dnia 06.09.2019 r., zgodnie z którym w zawartej w sprawozdaniu rocznym informacji o wydatkach

⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁸ ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2019 r., poz. 2010 ze zm.)

formie dotacji podmiotowej nie dając żadnych kompetencji organom Gminy do uznaniowego rozstrzygania w tej sprawie.

Prowadzenie finansowania biblioteki w ramach wydatków budżetowych uniemożliwiło organowi wykonawczemu spełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 267 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Zgodnie z informacją zawartą w części opisowej sprawozdania (pkt I.IV w części dodatkowe informacje): „w dniu 14.11.2019 r. na podstawie uchwały organu stanowiącego Gminy Nr XIV/69/2019 powołano samorządową instytucję kultury pod nazwą Ośrodek Kultury i Biblioteka w Rąbinie, która swoją działalność rozpocznie z dniem 1 lipca 2020 r.”.

- II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2019 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 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 księgowej majątku, bez wskazania danych o dochodach z majątku Gminy uzyskanych w okresie sprawozdawczym (na obowiązek w tym zakresie literalnie wskazuje art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy o finansach publicznych). Wielkość mienia obrazuje stan majątku jaki Gmina posiadała, jego wartość i przeznaczenie. W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem kwestii wskazanej powyżej.
- 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 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 załączniku Nr 16 do sprawozdania Gmina zawarła informację dotyczącą efektów finansowych programu naprawczego według stanu na dzień 31.12.2019 r. – wynika z niej, że w ostatnim roku realizacji tego programu Gmina osiągnęła zamierzone efekty finansowe, zwłaszcza w zakresie ograniczenia kosztów administracyjnych w Urzędzie Gminy, restrukturyzacji jego struktury oraz zamrożenia wysokości dopłat Gminy do ceny wody i ścieków.

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