

Uchwała Nr SO-13/0954/187/2021
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 26 kwietnia 2021 roku

**w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Szydłowo za 2020 rok
wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 r. (ze zm.) składa się:

Przewodnicząca: Monika Paczyńska
Członkowie: Marzena Węckowicz
 Edyta Zastrow

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 2021 r. poz. 305) wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Szydłowo sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2020 rok

opinię pozytywną z uwagami opisanymi w pkt V i VI uzasadnienia

UZASADNIENIE

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie Wójta Gminy Szydłowo z wykonania budżetu za rok 2020, przedłożone tutaj Izbie w dniu 31 marca 2021 roku wraz z informacją o stanie mienia komunalnego Gminy. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2020 rok (po zm.) uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, Wieloletnią Prognozą Finansową Gminy na lata 2020 – 2028 (po zm.) oraz z przedkładanymi Izbie sprawozdaniami za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 roku.

I.

1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową stanowiącą objaśnienia do sprawozdania z wykonania budżetu oraz część tabelaryczną.
2. W części opisowej przedstawiono realizację dochodów budżetowych, a w tym: dochodów z podatków i opłat lokalnych, udziałów w podatkach państwowych, dochodów majątkowych, pozostałych dochodów własnych, subwencji ogólnej, dotacji celowych, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także wydatków budżetowych według działów klasyfikacji budżetowej w podziale na wydatki bieżące i majątkowe, w tym obrazujące stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich. Ponadto wskazano: stan zaległości podatkowych oraz czynności podejmowane w celu wyegzekwowania należnych Gminie dochodów, omówiono przychody i rozchody budżetu oraz stan zadłużenia Gminy na dzień 31 grudnia 2020 r. Poinformowano, że Wójt korzystał z upoważnień zawartych w uchwale budżetowej na rok 2020 r.

3. W części tabelarycznej przedstawiono:
 - a) dochody i wydatki w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.
 - b) wydatki w ramach funduszu sołectkiego,
 - c) wykonanie dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.
 4. W sprawozdaniu przedstawiono stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich uwzględniając m.in. łączne nakłady, plan wydatków na 2020 rok, wykonanie, stopień realizacji w 2020 r. oraz limit zobowiązań. Z uwagi, że realizacja programów wieloletnich jak sama już nazwa wskazuje, wykracza poza rok budżetowy, to stopień zaawansowania ich realizacji winien obejmować nie tylko rok budżetowy, ale winien także uwzględniać stopień zaawansowania realizacji przedsięwzięć jako całości. Powyższe wynika z art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
- II. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2020 rok z danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych.
- III. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet za 2020 rok został wykonany deficytem w kwocie 4.160.459,13 zł, przy planowanym deficycie 7.989.051,37 zł. Wykonanie dochodów i wydatków przedstawia się następująco:
- a) dochody zrealizowano w wysokości 54.538.844,89 zł, co stanowi 99,84 % wielkości planowanej, w tym:
 - dochody bieżące wykonano w wysokości 49.922.890,64 zł,
 - dochody majątkowe wykonano w wysokości 4.615.954,25 zł,
 - b) wydatki zrealizowano w wysokości 58.699.304,02 zł, co stanowi 93,75 % wielkości planowanej, w tym:
 - wydatki bieżące w wysokości 46.801.275,50 zł,
 - wydatki majątkowe w wysokości 11.898.028,52 zł.

Dochody bieżące wykonano w kwocie wyższej niż wydatki bieżące, co spełnia wymóg z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W 2020 roku Jednostka zrealizowała przychody w wysokości 9.075.380,53 zł, na które składały się: zaciągnięty kredyt w wysokości 6.000.000,00 zł, niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 1.453.902,29 zł oraz wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1.621.478,24 zł.

Rozchody Jednostki zostały zrealizowane w kwocie 1.036.330,13 zł z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2020.

Ze sprawozdania Rb-Z – „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2020 roku” wynika, że zadłużenie Gminy wyniosło 9.034.264,99 zł, co stanowi 16,56 % wykonanych dochodów.

Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, że na koniec roku 2020 zobowiązania niewymagalne wynosiły 1.824.295,93 zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

IV. Na podstawie przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu, w powiązaniu ze sprawozdaniami budżetowymi Skład Orzekający stwierdził, że:

1. nie stwierdzono przypadków przekroczenia planowanych wydatków budżetowych,
2. wystąpiły przypadki, iż suma wykonania wydatków i zobowiązań (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) przekracza plan ustalony w budżecie w paragrafach: 4210, 4260, 4270, 4280, 4300, 4360. W opinii Składu Orzekającego zaciągnięte zobowiązania mogą znajdować uzasadnienie w upoważnieniach, jakie Wójt otrzymał od Rady Gminy,
3. w okresie od początku roku do 31 grudnia 2020 r. dokonano planowanych wydatków przeznaczonych na zapłatę odsetek (§ 4560) i pozostałych odsetek (§ 4580). W przedłożonym sprawozdaniu Wójt odniósł się do przyczyn poniesienia przedmiotowych wydatków,
4. wpłaty na rzecz izb rolniczych zostały wykonane na poziomie 1,99 % wpływów z podatku rolnego. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych, gminy obowiązane są do przekazania na rachunek bankowy właściwej terytorialnie izby rolniczej środków w wysokości 2 % od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego,
5. dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zrealizowano w kwocie 119.038,22 zł (rozd. 75618 § 0480), a wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (rozdział 85154) oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii (rozdział 85153) wykonano w łącznej wysokości 89.712,98 zł. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 18² ustawy z 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: 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, 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*”.

Zatem środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie zostały wykorzystane w danym roku budżetowym i w latach poprzednich winny powiększyć planowane wydatki w budżecie następnego roku.

V. Wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z odsetkami i zwrotami kosztów upomnień wyniosły 1.838.436,67 zł, a wykonane wydatki związane z finansowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w rozdziale 90002 łącznie wynosiły 1.826.316,60 zł. Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.) z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują:

- odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych,
- tworzenie i utrzymanie punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- obsługę administracyjną tego systemu,

– edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

W części opisowej sprawozdania podano informację o zrealizowanych dochodach z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatkach poniesionych na obsługę systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (str. 73) natomiast nie poinformowano jaka część wydatków została poniesiona na poszczególne cele określone w art. 6r ust. 2 pkt 1-4 ustawy. Powyższe wymagane jest na podstawie przepisu art. 6r ust. 2e ww. ustawy, zgodnie z którym w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę.

- VI. Skład Orzekający wskazuje, że nie wypełniono obowiązku nałożonego przepisem art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, który wymaga, aby w sprawozdaniu uwzględnić zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których jest mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, tzn. należy uwzględnić zmiany w planie wszystkich wydatków na realizację ww. programów, a więc należało odnieść się do zmian w przedmiotowym zakresie wprowadzonych w trakcie roku budżetowego w uchwale budżetowej na 2020 r. Wydatki na programy realizowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych były planowane w uchwale budżetowej na 2020 rok w wysokości 2.189.814,00 zł. Na koniec roku, w wyniku dokonanych zmian w budżecie, plan wydatków ustalony został w kwocie 2.108.695,52 zł. Wobec stwierdzonej nieprawidłowości Skład Orzekający wnosi uwagę.
- VII. Ze sprawozdania wynika, że Gmina w 2020 r. pozyskała środki finansowe z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (dalej RFIL) w wysokości 2.396.533,00 zł (dane wykazane w sprawozdaniu Rb-27S „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2020” klasyfikacja budżetowa 75816 § 6290 plan 22.776,00 zł, wykonanie 2.396.533,00 zł). Na wydatki inwestycyjne w 2020 r. została przeznaczona kwota 22.776,00 zł. Otrzymane i niewykorzystane w 2020 r. środki z RFIL w wysokości 2.373.757,00 zł zostały wprowadzone do budżetu roku 2021 w § 905 „Przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach”. Wskazane zostały konkretne wydatki inwestycyjne, które zostaną sfinansowane przedmiotowymi środkami.
- VIII. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania Skład Orzekający w ramach działalności instruktażowej zwraca uwagę iż:
1. w rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” wynagrodzenia członków gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w kwocie 36.580,00 zł (plan 36.600,00 zł) sklasyfikowano w § 3030 „Różne wydatki na rzecz osób fizycznych” zamiast 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”. Wprawdzie klasyfikacja budżetowa nie stanowi podstawy do ponoszenia wydatków budżetowych, jest jedynie instrumentem technicznym do ujmowania wydatków ponoszonych na podstawie właściwych aktów prawnych, w tym konkretnym przypadku na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1892 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, należy jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 4¹ ust. 5 tej ustawy nie posługuje się pojęciem diety, tak jak to jest w przypadku radnego,

lecz wynagrodzenia, którego zasady określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych. Wprawdzie członkowie komisji nie są związani z komisją stosunkiem pracy i nie są jej pracownikami, lecz członkami (z tego względu nie jest potrzebne zawieranie żadnych umów z członkami, oprócz aktu powołania w formie zarządzenia), jednakże świadczenie otrzymywane za udział w komisji stanowi wynagrodzenie, a nie dietę i winno być sklasyfikowane w § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”, w którym stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.), winny być sklasyfikowane wynagrodzenia wypłacane osobom fizycznym za udział w pracach komisji.

2. W sprawozdaniu z wykonania budżetu oraz w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego wykazano wykonanie dochodów w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90020 „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat produktowych” § 0400 „Wpływy z opłaty produktowej” w kwocie 11,77 zł (plan 0,00 zł). Skład Orzekający informuje, że z ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (Dz. U. z 2013 r. poz. 888, a obecnie tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1114). na mocy art. 68 ustawy uchylony został art. 29 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1413, a obecnie tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 1903), odnoszący się do opłaty produktowej. Nowe regulacje nie przewidują, aby środki z opłaty produktowej były przekazywane gminom. Z art. 73 ust. 2 ustawy wynika natomiast, że wpływy z opłat produktowych, w tym środki pochodzące z opłat produktowych, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 68, za rok 2013 przekazują się zgodnie z dotychczasowymi przepisami. Rok 2014 był ostatnim rokiem, w którym opłata produktowa była dochodem gminy. Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków (...), w 2020 r. wszelkie rozliczenia z opłaty produktowej za lata ubiegłe winny być sklasyfikowane w dz. 758 „Różne rozliczenia” rozdziale 75814 „Różne rozliczenia finansowe” § 0940 „Wpływy z rozliczeń/zwrot z lat ubiegłych”.

- IX. Załączona informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Monika Paczyńska

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia