

Uchwała Nr III/92/2011

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 22 kwietnia 2011 roku

w sprawie opinii o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Głuszycy za 2010 rok.

Na podstawie art. 19 pkt 2 w związku z art. 13 ust. 5 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz zarządzenia Nr 2/2010 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 1 lutego 2010 r. zmienionego zarządzeniem Nr 1/2011 z 25 stycznia 2011 r. w sprawie powołania przewodniczących i członków Składów Orzekających w sprawach dotyczących jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wchodzących w skład Województwa Dolnośląskiego, Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowił:

wydać opinię pozytywną z uwagami o przedłożonym przez Burmistrza Głuszycy sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu Gminy Głuszycy za 2010 rok.

Uzasadnienie

Na podstawie art. 267 ust.1 pkt 1 i ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240 ze zm. - dalej ufp) zarząd jednostki samorządu terytorialnego (w gminach - wójt, burmistrz, prezydent miasta) przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym - sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej.

I. Przedmiotem badania stanowiącym podstawę wydania niniejszej opinii było przedłożone przez Burmistrza Głuszycy tutejszej Izbie 30 marca 2011 roku sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Głuszycy za rok 2010 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami oraz sprawozdania budżetowe o symbolu „Rb” za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2010 roku.

Przedłożone dokumenty były przedmiotem badania przez III Skład Orzekający w zakresie przestrzegania obowiązujących zasad określonych w:

- ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240 ze zm.),
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 20, poz. 103),
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247),
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz.207 ze zm.).

II. Badając pod względem merytorycznym przedłożone przez Burmistrza Głuszycy sprawozdanie z wykonania budżetu za 2010 r Skład Orzekający stwierdził, że:

1. Plan dochodów i wydatków budżetowych wykazany w sprawozdaniu uwzględnia zmiany wynikające z uchwał i zarządzeń organów gminy i zwiększenia dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej do dnia 31 grudnia 2010 roku.
2. Plan i wykonanie subwencji oraz wykonanie dochodów z tytułu udziału we wpływach z

podatku dochodowego od osób fizycznych są zgodne z wielkościami określonymi przez Ministra Finansów.

3. Budżet gminy za 2010 r. zamknął się deficytem w wysokości 2.453.250 zł przy planowanym 3.110.278 zł sfinansowanym kredytami, emisją obligacji komunalnych i wolnymi środkami. Ze sprawozdania Rb-NDS wynika, iż do sfinansowania deficytu i realizacji rozchodów zaangażowano wolne środki w kwocie 337.018,21 zł, bez zmiany planu przychodów. Przypomina się, że zgodnie z art.211 ust.1 i 4 ufp - budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Angażowanie do finansowania deficytu budżetu i rozchodów budżetu wolnych środków należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego. W części opisowej sprawozdania nie odniesiono się do wskazanej nieprawidłowości.

Ze sprawozdania wynika, że :

- prognozowane dochody , w wysokości 23.629.320 zł zrealizowano w kwocie 21.914.837 zł , co stanowi 92,74 % planu, z tego: dochody bieżące 20.920.665 zł, dochody majątkowe 994.172 zł,

- planowane wydatki w wysokości 26.739.598 zł, zrealizowano w kwocie 24.368.086 zł, co stanowi 91,13% planu, z tego wydatki bieżące 22.434.052 zł, wydatki majątkowe 1.934.034 zł. Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 75,65 %, a ich udział w wydatkach ogółem 7,94 %.

Zwraca się uwagę, że w wydatkach gminy należało wyodrębnić wydatki jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej tj. w podziale na wydatki bieżące i majątkowe, zgodnie z 269 ust.1 ufp.

W roku budżetowym zaciągnięto kredyt w kwocie 2.000.000 zł, wyemitowano obligacje komunalne o wartości 1.450.000 zł oraz dokonano spłaty rat zaciągniętych kredytów, pożyczek w kwocie 863.769 zł a także wykupiono papiery wartościowe na wartość 470.000 zł (100% planu).

Wynik operacyjny budżetu, stanowiący różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi jest wielkością ujemną i wynosi 1.513.388 zł, przy planowanej jego wartości ujemnej 3.110.278 zł.

Planowane dochody ze sprzedaży majątku w wysokości 617.950 zł zrealizowano w kwocie 602.769 zł (97,54 % planu).

Skład Orzekający zwraca na powyższe uwagę, ponieważ relacja pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi ma istotne znaczenie dla określenia indywidualnego wskaźnika spłaty długu, który zacznie obowiązywać od 2014 roku. Wskaźnik ten jest bowiem obliczany na podstawie takich parametrów budżetowych, jak dochody bieżące, wydatki bieżące, dochody ze sprzedaży majątku i wydatki budżetu ogółem i określony jako średnia arytmetyczna z obliczonych dla ostatnich trzech lat poprzedzających rok, na który jest uchwalany budżet, relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. O możliwości spłaty długu - zgodnie z regulacją art. 243 ufp - decyduje zatem nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi i dochody ze sprzedaży majątku.

Zadłużenie gminy na koniec okresu sprawozdawczego wyniosło 8.990.265 zł, na które składały się kredyty, pożyczki, emisja obligacji komunalnych oraz zobowiązania wymagalne, co łącznie stanowi 41,02 % wykonanych dochodów 2010 roku. Zobowiązania wymagalne w kwocie 237.408 zł zostały omówione w części opisowej.

Wartość niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonego poręczenia dla WZWiK w Wałbrzychu wynosi 6.714.254 zł.

Na obsługę długu wydatkowano kwotę 1.744.663 zł, co stanowi 7,96% wykonanych dochodów przy dopuszczalnej maksymalnej wysokości tego wskaźnika określonej w art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych na poziomie 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Powołane powyżej przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych obowiązują latach 2011-2013 na podstawie art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

Ponadto Gmina na koniec okresu sprawozdawczego posiadała zobowiązania niewymagalne na kwotę 2.258.592 zł co stanowi 10% wykonanych w 2010 r. wydatków. W sprawozdaniu opisowym nie odniesiono się do kwestii ujęcia zaciągniętych zobowiązań w budżecie gminy na 2011 r.

4. Na podstawie analizy sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S) stwierdzono, że wykonane wydatki przekraczają roczny plan w łącznej kwocie 84.961,09 zł. Stanowi to naruszenie zasady określonej w art. 44 ust. 1 ufp wydatków w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 roku, Nr 14, poz. 114 ze zm.).

Opisany stan rzeczy ilustruje poniższa tabela:

Rozdział	§	Plan(w zł)	Wykonanie(w zł)	Kwota przekroczenia(w zł)
71004	4300	60.600,00	133.001,70	72.401,70
80101	4280	770,00	819,53	49,00
80110	4210	9.118,00	9.897,50	779,50
80110	4260	109.031,00	119.306,65	10.275,65
80110	4350	1.351,00	1.358,45	7,45
80110	4750	3.948,00	5.395,79	1.447,79

Przyczyny przekroczenia planu wydatków zostały omówione w części opisowej sprawozdania. Niezależnie od powyższego stwierdzono, że w rozdziale 75023 „Urzędy gmin” wydatki wykonane łącznie ze zobowiązaniami wymagalnymi przekraczają roczny plan wydatków:

Rozdział	§	Plan(w zł)	Wykonanie (w zł)	Zobowiązania wymagalne (w zł)	Razem (wykonanie + zowiązania wymagalne)(w zł)	Kwota przekroczenia (w zł)
75023	4170	44.500,00	42.964,36	6.100,00	49.064,36	4.564,36

Wskazane przekroczenia zostały omówione w części opisowej.

W nawiązaniu do powyższego wskazuje się, że przy zaciąganiu zobowiązań obowiązuje generalna zasada: wydatki łącznie ze zobowiązaniami wymagalnymi na koniec okresu sprawozdawczego nie

mogą przekraczać rocznego planu wydatków budżetowych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

Na etapie wykonywania budżetu, w zakresie zobowiązań należy mieć na względzie:

- art. 46 ust.1 ufp stanowiący, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać zobowiązania do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich,
- art. 261 ww. ustawy stanowiący, że w celu realizacji zadań, zobowiązania mogą być zaciągane do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.

Ponadto na podstawie sprawozdania Rb-28S stwierdzono, że w gminie dokonano wydatków z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań (§ 4580) na łączną kwotę 4.086.06 zł. Skład Orzekający zauważa, że w myśl art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Powstanie zobowiązań wymagalnych może skutkować zapłatą odsetek za zwłokę. Stosowanie zaś do art. 16 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. Z 2005 r. Nr 14 poz. 114 ze zm.) „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat”.

5. Dane liczbowe prezentowane Radzie Gminy przez Burmistrza w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2010 r. są zgodne ze sprawozdaniami budżetowymi, za wyjątkiem danych wskazanych poniżej. Stwierdzono rozbieżności na łączną kwotę 1.008.933,33 zł w niektórych pozycjach wydatków zamieszczonych w „Zestawieniu wydatków majątkowych w 2010 r.” (zał. nr 6) a danymi wykazanymi w sprawozdaniu z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28S):

rozdział	wykonanie wydatków majątkowych według sprawozdania Rb – 28S (w zł)	wykonanie wydatków majątkowych według załącznika nr 6 (w zł)
60016 „Drogi publiczne gminne”	84.745,37	603.228,14
Transport i łączność 60095 „Pozostała działalność”	4.572,79	16.661,35
Gospodarka mieszkaniowa 70095 „Pozostała działalność”	„0”	89.792,00
90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód”	1.035.345,50	1.342.081,44
90078 „Usuwanie skutków klęsk żywiołowych”	493.953,47	556.267,53

92601 „Obiekty sportowe”	29.280,00	48.800,00
Razem	1.647.897,13	2.656.830,46

6. Ze sprawozdań z wykonania budżetu za 2010 r. (Rb- 28S - układ tabelaryczny) wynika, że na zadania realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE wydatkowano 1.123.776 zł. (plan 1.494.865 zł). Stosownie do wymogów art. 269 pkt 2 ustawy w sprawozdaniu należało wyodrębnić wydatki na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 z uwzględnieniem planu wydatków oraz dokonanych w nim zmian w trakcie roku budżetowego. W sprawozdaniu nie uwzględniono również informacji dotyczącej stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich (art. 269 pkt 3 ufp).

7. Dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych uzyskano w kwocie 133.509 zł co stanowiło 100,11% planu. Wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałaniu narkomanii ukształtowały się na poziomie 86,1% tj. wielkości planowanej tj. w kwocie 114,811zł.

8. Dochody uzyskane z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 25.788 zł. W przedłożonym sprawozdaniu nie odniesiono się do wykonania tej kwoty. Ponadto ze sprawozdania Rb-27 S wynika, że dochody z ww tytułu zaklasyfikowano w rozdz. 90019 § 069, natomiast w zał. nr 17 ujęto je błędnie w rozdz. 90011 „Fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej”. Na mocy art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 215, poz. 1664) z dniem 1 stycznia 2010 r. likwidacji uległy gminne fundusze ochrony środowiska. Skład Orzekający zauważa, że stosownie do art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w ustawie w wysokości nie mniejsze niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

9. Przedstawiono realizację przychodów i kosztów zakładu budżetowego – Przedszkola, który zamknął się ujemnym stanem środków obrotowych na koniec okresu sprawozdawczego w kwocie 57.043 zł, pomimo, że stan tych środków na koniec 2009 r. był wartością dodatnią. Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2 ufp - zakład budżetowy powinien pokrywać koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz ewentualnych dotacji z budżetu, a publiczne przedszkole nie spełnia tych warunków . W części opisowej nie ustosunkowano się do przyczyn powstania ujemnego stanu tych środków.

Przy formułowaniu opinii pozytywnej z uwagami o sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2010 rok, Skład Orzekający kierował się podstawowym kryterium jakim jest przestrzeganie prawa przy wykonywaniu budżetu gminy, wskazując jednocześnie, iż ocena wydatkowanych środków pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje, na określoną w art. 270 i 271 ufp procedurę absolutoryjną. Stosownie do art. 270 ust. 4 ufp oraz art. 271 ust. 1 ufp w terminie do 30 czerwca roku następującego po roku budżetowym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego „ rozpatruje i zatwierdza” sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Nie później niż do 30 czerwca organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu. Uchwała w sprawie absolutorium powinna być poprzedzona uchwałą w sprawie zatwierdzenia sprawozdań.

Od niniejszej uchwały przysługuje zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

PRZEWODNICZĄCA
Składu Dyktującego
Danuta Jonas
Danuta Jonas