

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Rymań sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Rymań za 2017 rok 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. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Marek Dulewicz - Członek
3. Bogusław Staszewski - Członek

pozytywnie

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Rymań za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Rymań za 2017 r. oraz informacji o stanie mienia i przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 3 kwietnia 2018 r. Opinia została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu, analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku, danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2017 r.

Skład Orzekający stwierdził co następuje:

- I.** 1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną, z których wynika, że:
- planowane dochody budżetu w wysokości 19 452 638,31 zł, zrealizowano w kwocie 18 912 700,22 zł, co stanowi 97,22% planu, z tego dochody bieżące – 18 674 412,03 zł (97,33% planu) i dochody majątkowe – 238 288,19 zł (89,65% planu),
 - planowane wydatki budżetu w wysokości 20 353 020,31 zł, zrealizowano w kwocie 19 268 483,97 zł, co stanowi 94,67% planu, z tego wydatki bieżące – 17 941 221,65 zł (95,52% planu) i wydatki majątkowe – 1 327 262,32 zł (84,48% planu).
- Budżet roku 2017 zamknął się deficytem, tj. mniejszymi dochodami od poniesionych wydatków w wysokości 355 783,75 zł przy planowanej wielkości ujemnej wynoszącej 900 382,00 zł.
2. Wynik operacyjny wykonania budżetu 2017 r., stanowiący różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi, jest wartością dodatnią i wynosi 733 190,38 zł przy planowanej wielkości dodatniej wynoszącej 404 997,00 zł. Oznacza to, że został spełniony wymóg

określony przepisem art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹ stanowiącym, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

3. Przychody budżetu wyniosły 1 711 669,14 zł z tytułu z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Rozchody budżetu (spłaty rat pożyczek, kredytów lub wykup papierów wartościowych) nie wystąpiły. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. Gmina posiada zadłużenia z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych w wysokości 6 270 282,90 zł co stanowi 33,15% zrealizowanych dochodów budżetu. Spłata rat kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wraz z odsetkami (z uwzględnieniem wyłączeń) wynosi 441 408,00 zł, co stanowi 2,33% wykonanych dochodów budżetu i jest niższa od dopuszczalnego limitu określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (6,63%).

Wymienione wyżej dane o wykonaniu budżetu Gminy za 2017 r. wpłynęły na zwiększenie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań wyliczonych na lata 2018-2020. Utrzymanie w kolejnych latach relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych na poziomie nie niższym niż zrealizowany w 2017 r. umożliwi Radzie Gminy uchwalenie budżetów na lata następne z poszanowaniem przepisu ww. art. 243 oraz zgodne z prawem zaciąganie zobowiązań zwrotnych.

4. 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 2017 r. i zaprezentowano w układzie: plan, wykonanie i procent realizacji.

W części opisowej dotyczącej dochodów budżetu przedstawiono ich wykonanie według źródeł powstania. 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.

5. Dane zawarte w opiniowanym sprawozdaniu oraz sprawozdaniach budżetowych nie wykazują wystąpienia zobowiązań wymagalnych. Na koniec roku budżetowego wystąpiły zobowiązania niewymagalne, które ogółem wynoszą 2 635 593,92 zł i stanowią 12,95% planowanych w 2017 r. wydatków. Najwyższą kwotę stanowią zobowiązania związane z wydatkami w dziale „Rodzina” (1 733 128,34 zł według sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych).

6. Na podstawie przedłożonych sprawozdań ustalono, że w 2017 r. z budżetu poniesione zostały wydatki z tytułu odsetek od dotacji oraz płatności: wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub wykorzystanych z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184 ustawy o finansach publicznych, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, w kwocie 800,81 zł (rozdz. 75011, 85501, 85502).

7. Opiniowane sprawozdanie nie zawiera informacji o stopniu zaawansowania realizacji przedsięwzięć wieloletnich, nie spełnia zatem wymogów wynikających z przepisu art. 269

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Załącznik Nr 4 pt. „Realizacja wydatków budżetowych na zadania inwestycyjne Gminy Rymań od 1.06.2017 r. do 31.12.2017 r.” nie przedstawia danych, o których mowa we wskazanym przepisie. Sprawozdanie uwzględnia zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonanych w trakcie roku budżetowego (załącznik Nr 5), co spełnia obowiązek wynikających z przepisu art. 269 pkt 2 cyt. ustawy.

8. Z danych zamieszczonych w opiniowanym sprawozdaniu wynika, iż realizowano dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki², m.in.:

- 1) wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z odsetkami, karami pieniężnymi, wpływami z tytułu kosztów egzekucyjnych wyniosły 368 865,45 zł, a wykonane wydatki związane z odbiorem odpadów komunalnych łącznie wyniosły 322 520,34 zł; zatem uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat wraz z odsetkami były wyższe niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. o kwotę 46 345,11 zł³ (załącznik Nr 11);
- 2) z informacji zawartej w załączniku Nr 10 obejmującej dochody i wydatki budżetu wynika, że wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii wykonano w wysokości 80 249,07 zł; dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zrealizowano w wysokości 79 252,79 zł; Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴ „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:
 - a) 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,
 - b) 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 w wysokości 2 980,33 zł (z 2016 r.) winny powiększyć planowane wydatki w budżecie 2018 roku;
- 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁵ (dział 900, rodz. 90019) w wysokości 1 256 770,87 zł w całości przeznaczone zostały na wydatki bieżące, co jest wymagane przepisami art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (załącznik Nr 12).

² Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

³ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).

9. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost należności wymagalnych (o 6,95%).
10. Analiza sprawozdania nie wykazała wystąpienia przekroczenia kwot planowanych wydatków na koniec roku budżetowego w rozmiarze mogącym skutkować naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.
11. Wydatki na prowadzenie biblioteki zostały zaplanowane i były wykonywane jako wydatki budżetu jednostek budżetowych. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁶ 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 rozstrzygnięcia w tej sprawie. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. 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 oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową. W ocenie sądów administracyjnych pogląd ten stoi bowiem w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej⁷, 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 problemu ograniczenia 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 budżetu jednostek budżetowych uniemożliwiło organowi wykonawczemu spełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 267 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.**

- II.** Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2017 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Izbie.
- III.** Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2017 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji). Informacja o stanie majątku Gminy zawiera dane dotyczące praw własności,

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 574.

⁷ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 862, ze zm.).

użytkowania wieczystego, udziałów w spółkach, 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, dane o dochodach Gminy uzyskane 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.

IV. W odrębnym załączniku do sprawozdania przedstawiono dane z realizacji programu postępowania naprawczego. Skład Orzekający stwierdził, iż pomimo uwagi zawartej w opinii Składu Orzekającego z wykonania budżetu za I półrocze 2017 r.⁸, nie odniesiono się do przedsięwzięcia Nr 4 pt. „Zbiorowy zakup energii elektrycznej”, którego realizacja w roku 2017 powinna przynieść efekt finansowy w wysokości 119 250,00 zł.

Skład Orzekający stwierdził, że założone działania naprawcze na ogół były realizowane, przy czym w niektórych przypadkach nie przyniosły one oczekiwanych efektów finansowych. Wymienić tu należy działania, które miały polegać na zmniejszeniu wydatków w następujących obszarach:

- wydatki na wynagrodzenia osobowe (przekroczenie wydatków o 53 776,33 zł w stosunku do założonych w programie na 2017 rok),
- zmniejszenie dopłat do wody i ścieków (przekroczenie o 146 771,37 zł w stosunku do założonych w programie na 2017 rok),
- wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników GOPS (przekroczenie wydatków o 6 997,76 zł w stosunku do założonych w programie na 2017 rok).

W złożonej wraz ze sprawozdaniem informacji o przebiegu realizacji programu postępowania naprawczego wskazano, iż przyczynami powyższego były następujące okoliczności: wypłata nagród jubileuszowych wzrost dodatków stażowych, a w przypadku dopłaty do wody i ścieków była ona niższa niż w roku 2016.

W przedmiotowej informacji Wójt Gminy Rymań podkreślił, iż „w trakcie realizacji budżetu przestrzegane były inne restrykcje”.

Skład Orzekający zauważa, iż w ostatnim zdaniu podsumowującym wykonanie budżetu, błędnie wskazano „nadwyżkę **operacyjną**” jako źródło pokrycia deficytu budżetu 2017 r. Zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych deficyt budżetu może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- 2) kredytów,
- 3) pożyczek,
- 4) prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych,
- 6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

⁸ Uchwała Nr CVII.426.Z.2017 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 7 września 2017 r. w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Rymań informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za pierwsze półrocze 2017 r. oraz o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej.

Informacje przedstawione w sprawozdaniu z wykonania budżetu 2017 r. oraz dane zawarte w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce i deficycie pozwalają stwierdzić, iż finansowanie deficytu budżetu stanowiły wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.


W związku z brakiem przejrzystego porównania wykonanych wielkości oszczędności z założeniami w programie naprawczym, Skład **nie może potwierdzić, iż oszczędności zostały zrealizowane**. Ponadto Skład Orzekający podkreśla znaczne obciążeniem budżetu Gminy kosztami obsługi zadłużenia (marża dla Obligatariuszy w wysokości 523 punktów bazowych), co zostało potwierdzone w uzasadnieniu uchwały Rady Gminy Nr XXVI/156/17 z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2026. W tym stanie rzeczy Skład Orzekający **zaleca organom Gminy Rymań podjęcie działań w celu obniżenia wysokich kosztów emisji obligacji komunalnych wobec ich nabywcy, którym jest instytucja finansowa spoza sektora bankowego. Działania związane z obniżeniem kosztów obsługi zadłużenie powinny być priorytetowym zadaniem finansowym Gminy Rymań.**

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.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek