

Uchwała Nr 22/S/2019
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 17 kwietnia 2019 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Strzelna sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Działając na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561z późn. zm.), art. 267 ust. 3 w związku z art. 270 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 4/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

Przewodniczący:

Andrzej Tatkowski

Członkowie:

Maciej Słomiński

Włodzimierz Górzyński

Opiniuje, jak niżej:

sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Strzelno za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

U z a s a d n i e n i e

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.- dalej ustawa) Burmistrz Strzelna przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 1 kwietnia 2019 r. Zarządzenie Nr 45/2019 z dnia 29 marca 2019 r., do którego dołączono sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Strzelno za 2018 r. oraz informację o stanie mienia Gminy (dalej - sprawozdanie).

Skład Orzekający wydał opinię w przedmiotowej sprawie po zapoznaniu się z powyższym sprawozdaniem, a także ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 109 z późn. zm.) oraz sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych sporządzonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), a także przedsięwzięciami ujętymi w wieloletniej prognozie finansowej Gminy.

Dokonując analizy sprawozdania Skład Orzekający uwzględnił wymogi formalno-prawne wynikające z art. 267 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 269 ustawy oraz zgodność danych ujętych w sprawozdaniu ze sprawozdaniami budżetowymi i sprawozdaniami w zakresie operacji finansowych oraz z uchwałą budżetową Gminy Strzelno według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

Z analizy sprawozdań wynika, że w 2018 r. Gmina Strzelno uzyskała dochody w kwocie 52 471 258,38 zł, co stanowi 96,5% planu. Zrealizowane dochody bieżące stanowią kwotę 52 069 612,38 zł, czyli 96,8% planu, natomiast dochody majątkowe 401 646,00 zł, tj. 69,8% planu, w tym dochody ze sprzedaży majątku 9 420,00 zł, tj. 5,5% planu. Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność realnego planowania dochodów majątkowych, w szczególności dochodów ze sprzedaży mienia.

W omawianym okresie sprawozdawczym na finansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej Gmina otrzymała środki w wysokości 428 789,92 zł, tj. 91,1% wielkości planowanych. Wydatki na zadania realizowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 66 860,25 zł, tj. 14,2% planu.

Najważniejszym źródłem dochodów Gminy w 2018 r. były dochody własne, które osiągnięto w wysokości 19 882 328,13 zł, tj. 37,9% dochodów ogółem. Wśród dochodów własnych najważniejszym źródłem wpływów były udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 7 556 031,00 zł, tj. 14,4% dochodów ogółem oraz podatek od nieruchomości w kwocie 5 932 594,22 zł, tj. 11,3% dochodów ogółem. Kolejnym pod względem wysokości wpływów źródłem dochodów były dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące i inwestycje w kwocie 17 753 618,25 zł, co stanowi 33,8% dochodów ogółem. Subwencja ogólna wpłynęła w wysokości 14 835 312,00 zł, tj. 28,3% dochodów ogółem.

Na koniec 2018 r. zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych wykazane w sprawozdaniu oznaczonym symbolem Rb-27S wyniosły 1 173 130, 62 zł, tj. 2,2% w relacji do dochodów ogółem. W sprawozdaniu przedstawiono działania podejmowane przez Gminę w celu windykacji zaległości podatkowych. Negatywnym zjawiskiem jest wzrost zaległości podatkowych w relacji do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 306 457,41 zł. Wskazaniem jest w ocenie Składu Orzekającego podjęcie bardziej skutecznych, prawem dozwolonych działań windykacyjnych, w celu zmniejszenia w kolejnych okresach sprawozdawczych poziomu należności Gminy, których termin płatności upłynął.

Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.) z tytułu umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności zaległości podatkowych - wyniosły zgodnie ze sprawozdaniem Rb-PDP – 110 155,00 zł, tj. 0,2% w relacji do wykonanych dochodów ogółem.

Z ogólnej kwoty wydatków wykonanych w wysokości 51 204 3117,39 zł, tj. 96,1% planu, wydatki bieżące stanowią 49 488 000,03 zł, tj. 96,6% ogółu wydatków, natomiast wydatki majątkowe wynoszą 1 716 317,36 zł, tj. 3,4% wydatków ogółem. Wykonanie wydatków bieżących stanowi 96,9% ich planu, a wydatków majątkowych 78,8% planu. Najwyższy udział wśród wydatków bieżących mają wydatki na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 22 196 919,02 zł, świadczenia na rzecz osób fizycznych 14 478 117,36 zł oraz dotacje na zadania bieżące 1 206 132,53 zł.

Wykonanie wydatków inwestycyjnych odbywało się zgodnie z planem finansowym, co przedstawiono w sprawozdaniu opisowym i w zestawieniu tabelarycznym. Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że nie nastąpiło przekroczenie planu wydatków budżetowych.

W sprawozdaniu opisowym wyjaśniono przyczyny odchyleń w realizacji planu dochodów i wydatków budżetu Gminy. Przedłożone sprawozdanie opisowe spełnia również wymogi art. 269 ustawy o finansach publicznych.

W 2018 r. w budżecie Gminy Strzelno został wyodrębniony fundusz sołecki. Wydatki zrealizowane w ramach tego funduszu, przedstawione w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej wyniosły 423 638,41 zł.

Ze sprawozdania wynika, że Gmina wykonała dochody z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w wysokości 216 648,94 zł. Na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii wydatkowano środki w kwocie 222 745,82 zł.

Wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły 52 928,64 zł, natomiast na zadania związane z ochroną środowiska wydatkowano 400,98 zł. W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy.

Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyniosły 1 195 143,82 zł. Na zadania jednostki związane z gospodarką odpadami wydatkowano w 2018 r. kwotę 1 657 125,94 zł. Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z przepisem art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.) z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniu opisowym wynika, że Gmina spełniła wymóg określony w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Różnica między bieżącymi dochodami a wydatkami wynosi 2 581 612,35 zł.

W wyniku realizacji dochodów i wydatków budżet Gminy Strzelno za 2018 r. zamknął się nadwyżką budżetu w kwocie 1 266 940,99 zł, przy planowanej nadwyżce budżetu w wysokości 1 113 001,05 zł. Gmina zrealizowała przychody ogółem w wysokości 167 200,00 zł, wyłącznie ze spłat pożyczek udzielonych. Rozchody budżetu w omawianym okresie wyniosły 1 241 977,05 zł, w tym z tytułu spłat zobowiązań zaliczanych do tytułów 1 074 777,05 zł oraz udzielone pożyczki w kwocie 167 200,00 zł.

Zadłużenie Gminy Strzelno według sprawozdania opatrzonego symbolem Rb-Z na koniec 2018 r. wyniosło 9 306 536,41 zł, co stanowi 17,7% w relacji do wykonanych dochodów, w tym zobowiązania wymagalne w kwocie 1 507 463,52 zł oraz zobowiązania wynikające z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw i robót budowlanych, przejętych przez instytucje finansowe w kwocie 1 530 450,68 zł (poz. E2.1). W okresie sprawozdawczym Gmina nie udzieliła poręczeń i nie posiada z tego tytułu zobowiązań.

Skład Orzekający po analizie sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Gminy Strzelno stwierdza, że w wykonanie budżetu 2018 r. zaangażowano częściowo ratę subwencji, którą Gmina Strzelno otrzymała w grudniu 2018 r. i która jest dochodem budżetu 2019 r. Z danych zawartych w sprawozdaniu Rb-ST wynika, że na koniec 2018 r. stan środków z tytułu dotacji i subwencji przekazanych Gminie w grudniu 2018 r. na styczeń 2019 r. wyniósł zaledwie 455 224,69 zł.

Powyższe stanowi naruszenie kompetencji organu stanowiącego wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530 z późn. zm.), gdzie zapisano, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego. Równocześnie zaangażowanie w wykonanie budżetu 2018 r. otrzymanej raty subwencji oświatowej stanowiącej dochód 2019 r. narusza przepisy art. 44 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Z przepisu art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika obowiązek dokonywania wydatków przez jednostki sektora finansów publicznych, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków, natomiast art. 211 ust. 4 ustawy wskazuje, że podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.

Wykorzystanie na finansowanie wydatków 2018 r. środków dotacji i subwencji przekazanej w grudniu 2018 r. na finansowanie wydatków stycznia roku następnego nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych w myśl art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1458 z późn. zm.).

Skład orzekający stwierdza ponadto, iż przy wykonywaniu budżetu 2018 r. nie uwzględniono ustaleń audytów przeprowadzonych w 2017 r. w Gminie Strzelno przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi, obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej w latach 2013-2016. Wyniki przeprowadzonych audytów mają negatywne skutki dla budżetu Gminy Strzelno, ponieważ wynika z nich konieczność zwrotu do budżetu państwa nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2013-2016. W 2018 r. Gmina posiadała już dwie prawomocne decyzje Ministra Finansów dotyczące zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2013-2014 w kwocie 2 938 311,00 zł, których nie uwzględniła po stronie wydatków bieżących przy jego wykonywaniu w 2018 r.

Zobowiązania te spowodowałyby niezachowanie w budżecie 2018 r. normy określonej art. 242 ust. 1 ustawy, a także skutkowałyby niespełnieniem w wieloletniej prognozie finansowej relacji, o której stanowi art. 243 ust. 1 ustawy.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy na posiedzeniu w dniu 23 stycznia 2019 r. w trakcie badania zgodności z prawem uchwalonego budżetu na 2019 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2019-2034 stwierdziło, iż przy realizacji wszystkich ustawowych zadań Gmina Strzelno nie ma możliwości uchwalenia budżetu i WPF zgodnie z zasadami określonymi w art. 242 ust. 1 i 243 ust. 1 ustawy. Kolegium wskazało również, iż na Gminie Strzelno ciąży obowiązek zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2015-2016, co jeszcze pogorszy stopień niezachowania relacji, o których mowa w art. 242-243 ustawy o finansach publicznych.

Uwzględniając powyższe ustalenia oraz fakt niezachowania w 2019 r. zasady, o której mowa w art. 242 ust. 1 oraz niespełnienia w latach 2020 i 2022 relacji, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Kolegium Izby wezwało Gminę Strzelno do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego. Rada Miejska w Strzelnie Uchwałą Nr VI/50/2019 z dnia 14 marca 2019 r. uchwaliła program naprawczy dla Gminy Strzelno na lata 2019-2021.

Załączona do sprawozdania z wykonania budżetu informacja o stanie mienia komunalnego wypełnia kryteria określone w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W omawianym okresie sprawozdawczym jednostka nie nabywała akcji, jak również nie wносиła udziałów do spółek prawa handlowego.

W sprawozdaniu odniesiono się także do stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich oraz upoważnień udzielonych w uchwale budżetowej przez organ stanowiący dla Burmistrza.

Mając powyższe na uwadze zaopiniowano jak wyżej.

Andrzej Tatkowski
Przewodniczący Składu Orzekającego

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.