

UCHWAŁA Nr RIO.II-00321-63/15
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku z dnia 15.04.2016 r.



w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Zbójna sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy za 2015 rok.

Paweł Śleszyński G
2016.04.18

Na podstawie art. 13 pkt 5 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/14 z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w sprawie wyznaczenia składów orzekających i ich przewodniczących działających w siedzibie RIO w Białymstoku i Zespołach zamiejscowych w Łomży i Suwałkach, Skład Orzekający w osobach:

Przewodniczący:

Dariusz Renczyński - Członek Kolegium RIO w Białymstoku

Członkowie:

Aleksander Piszczatowski - Członek Kolegium RIO w Białymstoku

Paweł Gałko - Członek Kolegium RIO w Białymstoku

uchwała co następuje:

Zaopiniować pozytywnie przedłożone przez Wójta Gminy Zbójna sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Zbójna za 2015 rok, jednakże z zastrzeżeniami dotyczącymi:

- sfinansowania części deficytu budżetu na kwotę 50 259,54 zł ze środków raty części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej na rok 2016, tj. ze źródła niewymienionego w art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.);

- przekroczenia planu wydatków na wynagrodzenia osobowe pracowników w dziale 801 Oświata i wychowanie o łączną kwotę 51 107 zł, z naruszeniem zasady, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w ramach limitów ustalonych w budżecie gminy i planach finansowych podległych jednostek budżetowych, wynikającej z przepisów art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

U Z A S A D N I E N I E

Opinia powyższa została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy sprawozdań z wykonania budżetu gminy za 2015 rok:

- sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych;
 - sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych;
 - sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie;
 - sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych;
 - sprawozdania Rb-N o stanie należności;
 - sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń;
 - sprawozdania Rb-UZ uzupełniającego o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych;
- oraz opisowego sprawozdania z wykonania budżetu sporządzonego przez Wójta zawierającego informacje o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Według przedłożonej sprawozdawczości gmina Zbójna zrealizowała w 2015 roku dochody w kwocie ogółem 20 381 434,04 zł (plan po zmianach 20 876 491 zł), zaś wydatki

w kwocie ogółem 21 987 156,97 zł (plan po zmianach 22 428 593 zł), tym samym faktyczny wynik budżetu zamknął się deficytem w kwocie 1 605 722,93 zł, przy deficycie planowanym w wysokości 1 552 102 zł. Na zrealizowany wynik budżetu wpływ miało nieco wyższe, na tle założeń planistycznych, wykonanie wydatków niż dochodów budżetowych: wydatki ogółem wykonano na poziomie 98,03% planu, natomiast dochody ogółem na poziomie 97,63 % planu. Łączna kwota przychodów – z tytułu zaciągniętego kredytu (900 000 zł) oraz wolnych środków wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (1 225 463,39 zł) – wyniosła 2 125 463,39 zł; w planie przychodów budżetu na 2015 rok zaangażowano wolne środki na sumę 1 222 102 zł, jednakże z uwagi na poziom zrealizowanego faktycznie deficytu budżetu wolne środki zostały wykorzystane w całości. Z danych sprawozdawczych wynika, że na koniec roku wystąpiła nadwyżka operacyjna, tj. dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) w kwocie 1 155 635,11 zł (przy planie na koniec III kwartału w wysokości 996 063 zł), co świadczy, że gospodarka finansowa była prowadzona z zachowaniem wymogów z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Stan długu publicznego gminy, z tytułu zaciągniętych w latach poprzednich kredytów, na koniec 2015 roku wyniósł 9 244 464,85 zł (stan na początek roku 8 914 464,85 zł) – w roku sprawozdawczym rozchody tytułem spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych zrealizowano zgodnie z przyjętym limitem na sumę 570 000 zł.

Zobowiązania wymagalne, jak wynika ze sprawozdawczości, nie wystąpiły. Wartość zobowiązań niewymagalnych na koniec 2015 roku wyniosła, według sprawozdania Rb-28S, 600 140,73 zł, w tym kwotę 410 225,66 zł stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego (par. 4040 klasyfikacji budżetowej wydatków).

Wartość należności wymagalnych gminy na koniec 2015 roku, według sprawozdania Rb-27S (kol. 10), zamknęła się łączną kwotą 387 274,57 zł (w tym od dłużników alimentacyjnych 324 049,06 zł, z tytułu podatków i opłat 59 520,09 zł). Wartość zaległości ogółem w stosunku do stanu na koniec roku 2014 (338 280,93 zł) wzrosła o kwotę 48 993,64 zł (przy czym zaległości z podatków i opłat wzrosły o 1 096,68 zł).

W odniesieniu do przedstawionych podstawowych wartości budżetu na 2015 rok Skład Orzekający zaznacza, że w sprawozdaniu Rb-NDS wykazano również wykonanie nieplanowanych przychodów w wierszu „D17. inne źródła” w kwocie 50 259,60 zł. Zdaniem Składu Orzekającego kwota ta w rzeczywistości nie stanowi przychodów budżetu w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, zaś w sprawozdaniu została ujęta dla potrzeb zbilansowania źródeł pokrycia zrealizowanego deficytu budżetu. Jak o tym świadczą dane bilansu z wykonania budżetu gminy Zbójna sporządzonego na dzień 31 grudnia 2015 r. (a także dane sprawozdania Rb-ST), sfinansowanie części deficytu budżetu na kwotę 50 259,54 zł nastąpiło ze środków raty części oświatowej subwencji ogólnej na styczeń 2016 roku, która wpłynęła w grudniu roku 2015. Wskazuje na to porównanie stanu środków pieniężnych budżetu na koniec 2015 roku (226 605,36 zł), powiększonego o należności budżetu (31 490,05 zł) oraz pomniejszonego o wartość niewykorzystanych w roku budżetowym dotacji (20 568,95 zł), z wielkością przekazanej raty subwencji (287 786 zł – rata ta podlega zarachowaniu do dochodów budżetu na rok 2016). Jak wynika z przepisów art. 211 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa, której zasadniczym elementem jest budżet jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Zamknięty katalog źródeł finansowania deficytu w danym roku budżetowym ustanawiają zaś przepisy art. 217 ust. 2 tej ustawy. (Na marginesie opinii Skład Orzekający podkreśla, że wskazane nielegalne sfinansowanie deficytu roku sprawozdawczego niesie zagrożenie dla prawidłowej realizacji budżetu na 2016 rok, ponieważ plan wydatków budżetu roku 2016 w części odpowiadającej już zaangażowanej kwocie raty subwencji nie może być faktycznie pokryty planowanymi w tym roku dochodami.)

Dane o zrealizowanym deficycie budżetu (wskazujące m.in. na rozdysponowanie całości pozyskanych dochodów), a także treść sprawozdania opisowego z wykonania budżetu (zał. nr 1 do zarządzenia Nr 16/16 Wójta Gminy z dnia 25 marca 2016 r.) wskazują również, że w 2015 roku część dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a także z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie była wykorzystana zgodnie z ich ustawowo wskazanym przeznaczeniem. W 2015 roku zrealizowano dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 43 993,72 zł (par. 0480, rozdz. 75618). W sprawozdaniu opisowym z wykonania wydatków wskazano zaś (s. 16), że *Na ochronę zdrowia planowano wydatki 48 480,00 zł, wydatkowano 42 663,63 zł, tj. 88%, są to wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczania narkomanii* (dz. 851, rozdz. 85153 i 85154). Z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r. poz. 1286, ze zm.) wynika, że dochody z opłat nie mogą być przeznaczane na inne cele, niż realizacja działań w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych bądź gminnego programu przeciwdziałania narkomanii stanowiącego część gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Ze sprawozdania opisowego nie wynika, iżby wydatki na realizację tych programów były ponoszone również w innych podziałkach klasyfikacyjnych. Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykonano w kwocie 321 827,36 zł (par. 0490, rozdz. 90002). Jak stanowi art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250) środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (wyspecyfikowanych w art. 6r ust. 2-2c). Ze sprawozdania Rb-28S wynika, że wydatki poniesione w rozdz. 90002 „Gospodarka odpadami” (przy założeniu, że poniesione w tym rozdz. wydatki w całości dotyczyły pokrycia kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami) zamknęły się kwotą 310 007,21 zł. W sprawozdaniu opisowym podano tylko, że środki w dziale 900 wydatkowano m.in. *na odbiór od mieszkańców odpadów stałych 228 420 zł* (s. 17).

Z danych sprawozdania Rb-28S wynika, że nastąpiły istotne przekroczenia planów wydatków na wynagrodzenia (par. 4010) w rozdz. 80101 „Szkoly podstawowe” – na kwotę 28 580,58 zł oraz w rozdz. 80110 „Gimnazja” – na kwotę 22 526,42 zł (razem 51 107 zł). Według sprawozdania opisowego z wykonania budżetu gminy (s. 16), do przekroczenia planów wydatków doszło w grudniu 2015 roku we wszystkich szkołach. W wyjaśnieniu powodów przekroczeń planów Wójt Gminy wskazał m.in., że dyrektorzy szkół zostali zobowiązani do podjęcia działań zmierzających do obniżenia wydatków, *jednak przepisy ustawy Karta Nauczyciela uniemożliwiają kierownikom jednostek większość działań zmierzających do ograniczenia wydatków osobowych*. Jak też wyjaśnił, *w związku z tym, że wypłata wynagrodzeń jest prawnie nieunikniona dokonano naliczenia i wypłaty wynagrodzeń, pomimo braku środków w planach finansowych szkół*. Nie negując powinności wypłacania wynagrodzeń pracownikom Skład Orzekający podkreśla, że zawarta w przepisach art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zasada, iż wydatki publiczne winny być ponoszone w granicach ustalonych limitów – z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień – doznaje tylko jednego ustawowo określonego wyjątku, przewidzianego w art. 256 ustawy. Dotyczy on sytuacji ponoszenia wydatków nieprzewidzianych, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód.

Odnosnie do merytorycznej zawartości przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu gminy na 2015 rok Skład Orzekający zauważa również, że w części dotyczącej stanu zadłużenia (s. 18) odwołano się do wskaźników dopuszczalnej spłaty długu w roku budżetowym (*wskaźnik 15%*) oraz poziomu długu (*wskaźnik 60%*), dodając przy tym

stwierdzenie o treści *Zatem nie została naruszona relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, tj. stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami do planowanych dochodów ogółem budżetu.* Wskazania wymaga, że począwszy od 2014 roku przywołane wskaźniki dotyczące zadłużenia (określone w ustawie o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r.) nie mają charakteru prawnie wiążącego; przepisy obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych ustanawiają zaś tzw. indywidualny wskaźnik poziomu zadłużenia wynikający z relacji określonych w art. 243. Przywołany stosunek spłat w roku budżetowym długu wraz z odsetkami do planowanych dochodów stanowi tylko jeden z komponentów relacji określonej w art. 243 ustawy. Istotne znaczenie w tej relacji, z punktu widzenia możliwości uchwalania budżetów w poszczególnych latach z uwzględnieniem przyjętych założeń w kwestii spłaty długu publicznego, posiada również poziom realizowanych nadwyżek operacyjnych (jak wyżej wskazano, w 2015 roku gmina zrealizowała nadwyżkę operacyjną o wartości wyższej niż planowana na koniec III kwartału), jak też wpływy dochodów ze sprzedaży majątku. W roku sprawozdawczym gmina Zbójna zrealizowała dochody z tego źródła w kwocie 68 800 zł, stanowiącej 19,11% planu wynoszącego 360 110 zł.

POUCZENIE

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do Kolegium RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13, w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego


Dariusz Renczyński