



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

Bydgoszcz, 19 kwietnia 2018 r.



RIO-SO3-4204-19/2018

Pan
Jacek Idzi Kaczmarek
Burmistrz
Miasta i Gminy Łabiszyn

W załączeniu przesyłam uchwałę nr 19/S/2016 Składu Orzekającego Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Pana Burmistrza sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Łabiszyn za 2017 r. wraz z informacją o stanie mienia Gminy.

Z up. Prezesa
Maciej Barczyński
Kierownik Biura
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

Uchwała Nr 19/S/2018
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 17 kwietnia 2018 r.

w sprawie: wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Łabiszyna sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2017 r. wraz z informacją o stanie mienia.

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. 561), 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) oraz Zarządzenia Nr 2/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 11 kwietnia 2018 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania,

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

Przewodniczący:

Andrzej Tatkowski

Członkowie:

Lidia Dudek

Włodzimierz Górzyński

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Łabiszyn za 2017 r. wraz z informacją o stanie mienia Gminy – **z zastrzeżeniami** zawartymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

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 - dalej ustawa) Burmistrz Łabiszyna przedłożył w dniu 29 marca 2018 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy Zarządzenie Nr 120.18.2018 z dnia 28 marca 2018 r., do którego dołączono sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy za 2017 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 Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 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 Łabiszyn według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.

Badając sprawozdanie pod względem merytorycznym, Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Z analizy sprawozdań wynika, że w 2017 r. Gmina Łabiszyn uzyskała dochody w kwocie 45 625 682,78 zł, co stanowi 97,9% planu. Zrealizowane dochody bieżące stanowią kwotę 43 488 602,43 zł, czyli 95,3% dochodów ogółem, natomiast dochody majątkowe 2 137 080,35 zł, czyli 4,7% dochodów ogółem.

W omawianym okresie sprawozdawczym Gmina otrzymała środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej i z budżetu krajowego w wysokości 2 050 735,60 zł, tj. 100% planu. Wydatki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej i z budżetu krajowego zrealizowano w kwocie 2 273 057,18 zł, tj. 97,8% planu.

Źródła dochodów budżetowych jednostki oraz ich udział w całości dochodów przedstawiają się następująco:

- dotacje - 18 437 695,45 zł, tj. 40,4% dochodów ogółem.
- subwencja ogólna - 14 910 474,00 zł, tj. 32,7% dochodów ogółem,
- dochody własne - 12 277 513,33 zł, tj. 26,9% dochodów ogółem,

Wśród dochodów własnych w zrealizowanych dochodach ogółem najwyższe dochody osiągnięto z następujących tytułów:

- podatek dochodowy od osób fizycznych - 4 953 210,00 zł, tj. 10,9% dochodów ogółem,
- podatek od nieruchomości - 2 701 072,25 zł, tj. 5,9% dochodów ogółem,
- podatek rolny - 547 149,66 zł, tj. 1,2% dochodów ogółem.

W sprawozdaniu przedstawiono działania podejmowane przez Gminę mające na celu windykację zaległości budżetowych, w tym podatkowych. Na koniec 2017 r. zaległości podatkowe wynoszą 630 453,06 zł, tj. 1,4% w relacji do wykonanych dochodów ogółem i 4,8% w relacji do wykonanych dochodów własnych. Pozytywnym zjawiskiem jest spadek zaległości podatkowych w relacji do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 213 398,08 zł, tj. o 25,0%.

Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.) z tytułu umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności wyniosły 426 411,54 zł, tj. 0,9% w relacji do wykonanych dochodów ogółem i 3,5% w relacji do wykonanych dochodów własnych.

Z ogólnej kwoty wydatków wykonanych w kwocie 46 376 616,95 zł, tj. 99,0% planu, wydatki bieżące stanowią 41 139 189,71 zł, tj. 88,7% ogółu wydatków, natomiast wydatki majątkowe wynoszą 5 237 427,24 zł, tj. 11,3% wydatków ogółem. Wykonanie wydatków bieżących stanowi 99,0% ich planu, a wydatków majątkowych 99,6% planu. Najwyższy udział wśród wydatków bieżących mają świadczenia na rzecz osób fizycznych w kwocie 15 700 354,42 zł, wydatki na wynagrodzenia i pochodne w kwocie 13 638 110,09 zł oraz dotacje na zadania bieżące w kwocie 1 284 983,82 zł. Wykonanie wydatków inwestycyjnych odbywało się zgodnie z przyjętym planem finansowym, co przedstawiono w sprawozdaniu opisowym.

Z analizy planu i wykonania wydatków budżetowych wynika, że nie nastąpiło przekroczenie planu wydatków budżetowych. W sprawozdaniu opisowym wyjaśniono przyczyny odchyień w realizacji planu dochodów i wydatków budżetu Gminy. Przedłożone sprawozdanie opisowe spełnia również wymogi art. 269 ustawy o finansach publicznych.

Ze sprawozdania wynika, że Gmina wykonała dochody z tytułu opłat za wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 175 301,01 zł. Na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii wydatkowano środki w kwocie 177 110,50 zł.

Dochody zrealizowane z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska wyniosły 22 008,68 zł. Na zadania związane z ochroną środowiska wydatkowano 37 927,24 zł. Z tytułu realizacji zadań związanych z gospodarką odpadami osiągnięto dochody w kwocie 1 042 380,81 zł, natomiast wydatki poniesiono na poziomie 1 122 000,87 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, 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 2017 poz. 1289 z późn. zm.) z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Z przedstawionego sprawozdania z wykonania budżetu gminy za 2017 r. wynika, że zasada ta w omawianym okresie sprawozdawczym nie została zachowana. W ocenie składu orzekającego, wskazanym jest podjęcie takich działań, których efektem końcowym będzie spełnienie przywołanej powyżej normy prawnej, związanej z gospodarowaniem odpadami komunalnymi.

Wykonanie budżetu zamknęło się deficytem w kwocie 750 934,17 zł, wobec planowanego deficytu budżetu w kwocie 200 000,00 zł, zatem nie wykonano ujemnego wyniku budżetu w zaplanowanej wysokości, a różnica do planu budżetu wynosi 550 934,17 zł, czyli prawie 275% kwoty zaplanowanej.

Ze sprawozdania Rb-NDS (sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r.) wynika, że do zbilansowania budżetu Gmina zaangażowała środki pochodzące z niespłaconego do dnia 31 grudnia 2017 r. kredytu w rachunku bieżącym budżetu w kwocie 537 367,69 zł oraz środki finansowe w kwocie 13 627,55 zł, tj. środki znajdujące się w dyspozycji Gminy stanowiące dochody budżetu Gminy 2018 r. (część oświatowa subwencji ogólnej). Zaangażowanie w budżet 2017 r. środków otrzymanych jako dochody 2018 r. wskazuje, że wystąpiły trudności finansowe Gminy w zakresie prawidłowego zbilansowania budżetu 2017 r.. Wskazuje się, że zgodnie z art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. W sprawozdaniu opisowym z wykonania budżetu zawarto wyjaśnienie o zbilansowaniu budżetu 2017 r. środkami roku 2018.

Z przedłożonego sprawozdania opisowego oraz sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za IV kwartał 2017 r. wynika, że niespłacony kredyt w rachunku bieżącym w wysokości 537 367,69 zł, zakwalifikowany został do tytułów dłużnych i wykazany w sprawozdaniu Rb-Z za 2017 r. w wierszu E2.1 kredyty krótkoterminowe.

Dodać należy, iż angażując powyższe środki z kredytu w rachunku bieżącym jako źródło sfinansowania wykonanego deficytu budżetu, organ wykonawczy Gminy Łabiszyn nie uzyskał opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty ww. kredytu, stosownie do treści art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a także naruszył przepisy art. 91 ust. 1

ustawy, gdyż suma zaciągniętych kredytów, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, przekroczyła kwotę określoną w uchwale budżetowej.

Niedopuszczalna jest, zdaniem Składu Orzekającego, sytuacja w której wykonany deficyt znacznie przekracza zaplanowany a o źródłach jego pokrycia decyduje organ wykonawczy. Ustalony przez radę deficyt jest granicznym limitem, co oznacza, że nie może zostać przekroczony podczas wykonywania budżetu.

W ocenie Składu działanie takie narusza wyłączną kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku Rady Miejskiej w Łabiszynie, wynikająca z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych i jest niezgodne z prawem.

Nieprawidłowym było także zaangażowanie raty subwencji otrzymanej na 2018 r. do sfinansowania wydatków 2017 r., co wynika z objaśnień zamieszczonych w uwagach do sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r., a także ze sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych na koniec 2017 r., w którym kwota subwencji na styczeń 2018 r. została wykazana w wysokości zerowej.

Powyższym działaniami naruszono przepisy art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, które wskazują rodzaje przychodów do sfinansowania planowanego deficytu budżetu, wśród których nie zawierają się przychody pochodzące z kredytu na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu oraz środki w dyspozycji Gminy stanowiące dochody budżetu roku przyszłego (rata subwencji przekazana w grudniu na styczeń roku następnego).

Gmina zrealizowała przychody ogółem w wysokości 2 050 995,24 zł, w tym z tytułu emisji papierów wartościowych w kwocie 1 500 000,00 zł oraz innych źródeł w kwocie 550 995,25 zł. Wskazać należy, iż Gmina nieprawidłowo sporządziła sprawozdanie Rb-NDS, gdyż w sposób nieuprawniony w kolumnie D17 „inne źródła” wskazała środki z niespłaconego debetu w rachunku bieżącym w kwocie 537 367,69 zł, które winna była wykazać w kolumnie D11 kredyty i pożyczki oraz w części E w danych uzupełniających dotyczących finansowania deficytu, natomiast kwota 13 627,55 zł dotycząca części raty subwencji na styczeń 2018 r. w ogóle nie powinna zostać wykazana w powyższym sprawozdaniu. Powyższe narusza przepisy § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.).

Przedstawione w sprawozdaniu opisowym oraz w sprawozdaniach budżetowych i z zakresu operacji finansowych informacje dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej Gminy przy wykonywaniu budżetu 2017 r., w ocenie Składu Orzekającego noszą znamiona, które mogą skutkować naruszeniem przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311) w zakresie przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych.

Rozchody budżetu w omawianym okresie wyniosły 1 300 061,07 zł i dotyczyły w całości spłat pożyczek i kredytów. Spłaty zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych wraz z odsetkami wyniosły w 2017 r. 1 536 116,86 zł, tj. 3,4% w relacji do wykonanych dochodów budżetu. Wpracowana nadwyżka operacyjna (dochody bieżące – wydatki bieżące) za 2017 r. wyniosła 2 349 412,72 zł, a więc spełniony został wymóg wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Zadłużenie Gminy na koniec 2017 r. wyniosło 9 616 241,87 zł, co stanowi 21,1% w relacji do wykonanych dochodów budżetu. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Innym negatywnym zjawiskiem są występujące na dzień 31 grudnia 2017 r. należności wymagalne Gminy w kwocie 3 106 710,45 zł, które wzrosły w relacji do analogicznego okresu roku ubiegłego o kwotę 372 401,14 zł, tj. o 14,0%. Należności te stanowią 6,8% w relacji do wykonanych dochodów budżetu. W ocenie Składu wskazanym jest podjęcie dalszych działań windykacyjnych, skutkujących obniżeniem w kolejnych okresach sprawozdawczych, kwoty należności gminy, których termin płatności upłynął.

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 sprawozdaniu zamieszczono informacje dotyczące samorządowego zakładu budżetowego. Omówiono wykonanie planu finansowego rachunku dochodów samorządowych jednostek budżetowych oraz odniesiono się do stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Zamieszczono również informację o realizacji upoważnień udzielonych w uchwale budżetowej przez organ stanowiący dla organu wykonawczego.

Skład Orzekający ocenia, że sprawozdanie z wykonania budżetu za 2017 r., po uwzględnieniu uwag zamieszczonych w uzasadnieniu, jest zgodne z wymogami ustawy o finansach publicznych. Wobec powyższego zaopiniowano jak w sentencji.

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.