

Uchwała Nr SO – 0954/32/5/Ko/2019

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 17 kwietnia 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Gniezno za rok 2018 wraz z informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 5/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 marca 2019 r. w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka,

Członkowie: Renata Konowalek,
Leszek Maciejewski,

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Gniezno sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2018 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy i objaśnieniami

o p i n i ę p o z y t y w n ą z u w a g a m i w y r a ż o n y m i w p k t I p p k t 6 i 7 u z a s a d n i e n i a

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

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Gniezno za rok 2018 przedłożone tut. Izbie w dniu 1 kwietnia 2019 r. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową uchwaloną w niepełnej szczegółowości i jej zmianami oraz ze sprawozdaniami budżetowymi.

- I. W objaśnieniach Wójt zawarł informację o planowanych i wykonanych dochodach i wydatkach. Ponadto w objaśnieniach poinformowano o pozyskanych dotacjach oraz o zobowiązaniach długoterminowych i krótkoterminowych.

Przy poszczególnych podziałkach klasyfikacji w części „realizacja dochodów”, „realizacja wydatków” zamieszczono opisy dotyczące wykonanych dochodów i wydatków. Wójt omówiła realizację dochodów budżetowych w szczególności do działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej, przedstawiła skutki dla budżetu udzielonych ulg i umorzeń oraz stanu zaległości ze wskazaniem działań jakie zostały podjęte w celu ich wyegzekwowania.

W części tabelarycznej przedstawiono zestawienie danych o realizacji dochodów, wykaz wykonanych wydatków, a także wykaz wydatków zrealizowanych w ramach Funduszu Sołeckiego.

1. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet Gminy Gniezno za 2018 rok został wykonany deficytem w wysokości 8.784.321,81 zł, bowiem:

- a) dochody wykonano w wysokości 54.958.358,80 zł, co stanowi 95,10 % planu, w tym:
 - dochody bieżące wykonano w wysokości 52.150.457,41 zł, co stanowi 100,58 % planu,
 - dochody majątkowe wykonano w wysokości 2.807.901,39 zł, co stanowi 47,30 % planu
- b) wydatki wykonano w wysokości 63.742.680,61 zł, co stanowi 91,24% planu, w tym:
 - wydatki bieżące wykonano w wysokości 45.789.089,77 zł, co stanowi 95,48 % planu,
 - wydatki majątkowe wykonano w wysokości 17.953.590,84 zł, co stanowi 81,96 % planu.

Z powyższych danych wynika, że wystąpiła „nadwyżka operacyjna”, bowiem zrealizowane dochody bieżące były wyższe niż wykonane wydatki bieżące o 6.361.367,64 zł co oznacza, że został spełniony wymóg określony przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych.

2. W roku sprawozdawczym Gmina zrealizowała przychody budżetu w kwocie 12.986.337,92 zł, w tym uzyskała przychody z tytułu kredytów, pożyczek w kwocie 6.000.000 zł oraz dysponowała wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 6.986.337,92 zł. Rozchody zrealizowano w kwocie 1.980.000,04 zł, które dotyczyły spłaty pożyczek. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2018.

3. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2018 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Izbie w uwagami wyrażonymi w pkt I ppkt 6.5.

Na podstawie sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 ustalono, że na koniec okresu sprawozdawczego Gmina posiada zobowiązania niewymagalne w kwocie 1.287.977,83 zł. Zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

4. Z przedłożonego sprawozdania Wójta, jak i ze sprawozdania Rb-Z „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” wynika, że zadłużenie Gminy Gniezno wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku wynosiło 21.935.999,68 zł, co stanowi 39,91 % wykonanych dochodów.

5. Wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z odsetkami i dochodami ze zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego wyniosły 1.675.177,91 zł, a wykonane

wydatki związane z odbiorem odpadów komunalnych w rozdz. 90002 łącznie wyniosły 2.054.764,08 zł. Zatem uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z odsetkami zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego były niższe niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi o kwotę 375.586,47 zł.

6. Opiniowane sprawozdanie nie zawiera informacji o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, dokonanych w uchwale budżetowej w trakcie roku co jest wymagane w przepisie art. 269 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, a także nie zawiera danych o stopniu zaawansowania programów wieloletnich, co jest wymagane przepisem art. 269 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Do sprawozdania dołączono tylko kopię załącznika Nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej obejmującego wykaz planowanych przedsięwzięć wieloletnich. Z uwagi na to, że sprawozdanie nie uwzględnia obowiązkowych elementów o których mowa w art. 269 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę.
7. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania Skład Orzekający i sformułował następujące uwagi:
 - 1) W części opisowej sprawozdania (str. 48 i 49) obejmującej "Nakłady na inwestycje w 2018 roku" w pkt II. Budowa i przebudowa dróg i chodników na terenie gminy (600/60016/§ 6050) Wójt poinformowała mi.in. o wykonaniu niżej wymienionych zadań:
 - a) w pkt 5) pn. "Budowa drogi w m. Goślinowo ul. Zakrzewskiego i ul. Pomina", która została wybudowana i ukończona w grudniu 2018 roku, natomiast w załączniku do uchwały budżetowej w części "Zadania majątkowe na 2018 rok" nie zaplanowano wydatku na budowę drogi w m. Goślinowo ul. Pomina,
 - b) w pkt 9) pn. "Budowa drogi w m. Jankówko ul. Helska i Koszalińska 2018 r.", która została zlecona, wykonano dokumentację kosztorysowo - projektową, a w załączniku do uchwały budżetowej w części "Zadania majątkowe na 2018 rok" nie zaplanowano wydatku na budowę drogi w m. Jankówko ul. Helska, natomiast planowano w tej miejscowości budowę ul. Gdańskiej,
Zatem ww. zadania majątkowe wykonano w zakresie innym niż zaplanowano w uchwale budżetowej na 2018 rok.
 - 2) sprawozdanie nie zawiera informacji na jakie cele przeznaczono dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska w wysokości 396.509,56 zł (rozdz. 90019 § 0690), a przepis art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) stanowi, iż Do zadań własnych gmin

należy finansowanie ochrony środowiska 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.

- 3) W wydatkach budżetu w rozdz. 60004 /Lokalny transport zbiorowy/ wydatki w § 4300 /Zakup usług pozostałych/ poniesiono wydatki w wysokości 499.038,75 zł i w części opisowej sprawozdania zamieszczono adnotację „Opłacono faktury za przewozy pasażerskie wykonywane przez PKS”. W sprawozdaniu nie podano, czy jest to dofinansowanie gminnych przewozów pasażerskich, które odbywają się w granicach administracyjnych Gminy Gniezno i należą do zadań tej gminy, czy też jest to dofinansowanie regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym na liniach o zasięgu ponadgminnym na podstawie porozumień z innymi sąsiadującymi gminami zawartych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U.2018 r. poz. 2016 ze zm.), którego organizatorem jest Gmina Gniezno.
- 4) W opiniowanym sprawozdaniu poinformowano, iż uzyskano dochody w rozdz. 80104 /Przedszkola/ § 2310 /Dotacje celowe otrzymane z gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego/ w wysokości 105.778,26 zł z tytułu "Zwrot kosztów pobytu dzieci w przedszkolach gminnych, a zamieszkałych poza terenem Gminy", a z analizy wydatków ponoszonych w rozdz. 80104 wynika, że nie planowano i nie przekazano żadnych dotacji dla przedszkoli publicznych i niepublicznych prowadzonych przez podmioty niepubliczne, lecz ponoszone są wyłącznie wydatki na udzielenie dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz wydatki na prowadzenie gminnych przedszkoli. Zatem jeżeli Gmina Gniezno uzyskuje dochody od innych gmin na pokrycie kosztu pobytu dzieci z terenu tych gmin w publicznych przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gniezno na podstawie art. 51 ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm.), to wpływy z tego tytułu winny być klasyfikowane w § 0830 /Wpływy z usług/, bowiem Gmina Gniezno świadczy usługi w zakresie wychowania przedszkolnego na rzecz innych gmin. Taki sposób klasyfikowania wymienionych wyżej dochodów potwierdzony został w wyjaśnieniu Ministerstwa Finansów Nr ST5.4763.1.2015 z dnia 1 września 2015 roku.
- 5) Z danych zamieszczonych w części opisowej sprawozdania wynika, iż nieprawidłowo sklasyfikowano niżej wymienione dochody i wydatki budżetu, bowiem:

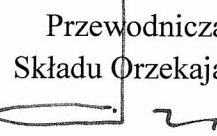
- w części opisowej sprawozdania (str. 1) wskazano, iż w dz. 020 /Leśnictwo/ rozdz. 02095 /Pozostała działalność/ § 0750 /Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych.../ uzyskano "Dochody z tytułu opłat za korzystanie z obwodów łowieckich", które winny być sklasyfikowane w dz. 010 /Rolnictwo i łowiectwo/ rozdz. 01095 /Pozostała działalność/ § 0750,
 - dochody z odsetek od nieterminowych wpłat opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w rozdz. 90002, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa na podstawie art. 6q ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz.1454 z późn. zm.), sklasyfikowano w § 0920 /Wpływy z pozostałych opłat/, a winny być ujęte w § 0910 /Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat/, bowiem w paragrafie tym ujmuje się odsetki, do których stosuje się przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa,
 - w rozdz. 60016 /Drogi publiczne gminne/ § 4300 /Zakup usług pozostałych/ ujęto wydatki, które nie się realizowane w pasie dróg gminnych, a mianowicie „utwardzono plac w szkole w Jankowie Dolnym”, a wydatki te winny być ujęte w rozdz. 80101 /Szkoly podstawowe/ oraz wydatki wynikające z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U.2018 r. poz. 2016 ze zm.) z zakresu utrzymania przystanków komunikacji publicznej, które winny być sklasyfikowane w rozdz. 60004 /Lokalny transport zbiorowy/,
 - w rozdz. 70005 /Gospodarka gruntami i nieruchomościami/ § 4210 /Zakup materiałów i wyposażenia/ poinformowano, iż m.in. „Zakupiono kosz z daszkiem na przystanek autobusowy”, a stosownie do przepisu art. 3 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz.1454, z późn. zm.) gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie, w tym utrzymują czystość i porządek na przystankach komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest gmina oraz które są położone na jej obszarze przy drogach publicznych bez względu na kategorię tych dróg i dlatego wydatki na zakup koszy winny być sklasyfikowane w rozdz. 90003 /Oczyszczanie miast i wsi/.
- 6) W części opisowej sprawozdania popełniono liczne omyłki pisarskie np.:
- a) na stronie 1 wykazano, iż wykonane wydatki są wyższe od wykonanych dochodów, a budżet na koniec 2018 roku zamyka się niedoborem w wysokości 6.361.367,64 zł, podczas gdy z danych o wykonaniu budżetu Gminy na koniec 2018 roku wykazanych w sprawozdaniu Rb-NDS wynika deficyt (niedobór) w wysokości 8.784.321,81 zł

- (wskazana kwota w sprawozdaniu stanowi różnicę między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi),
- b) w zamieszczonych na str. 1 danych o dochodach w dz. 010 /Rolnictwo i łowiectwo/ wykazano plan w wysokości 1.988.832,90 zł i wykonanie w wysokości 1.878.947,52 zł, a w części tabelarycznej sprawozdania oraz w sprawozdaniu Rb 27S wykazano plan dochodów w dz. 010 w wysokości 900.802 zł a wykonanie 900.798,81 zł (wykazane na str. 1 w części opisowej sprawozdania kwoty odnoszą się do wydatków w dz. 010),
 - c) w rozdz. 70005 /Gospodarka gruntami/ § 0750 (str. 2) wykazano plan w wysokości 112.000,00 zł, natomiast z uchwały budżetowej oraz ze sprawozdania Rb-27s wynika, iż plan w tej podziałce klasyfikacji wynosi 112.200,00 zł,
 - d) w dziale 756 /Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem/ wykazano wykonanie dochodów w wysokości 22.064.229,72 zł (str. 3), natomiast w sprawozdaniu Rb-27S i części tabelarycznej sprawozdania wykonanie wynosi 22.351.679,72 zł,
 - e) w dz. 758 /Różne rozliczenia/ wykazano wykonanie dochodów w wysokości 9.734.738,11 zł (str. 5), natomiast ze sprawozdania Rb-27S wykonanie w tym dziale wynosi 9.708.410,11 zł (wykazana w części opisowej sprawozdania kwota stanowi wysokość dochodów otrzymanych w kolumnie 8 sprawozdania Rb-27S),
 - f) w rozdz. 75801 /Część oświatowa subwencji ogólnej/ § 2920 wykazano wykonanie dochodów w wysokości 7.973.969 zł (str. 5), natomiast ze sprawozdania Rb-27s wykonanie wynosi 7.947.641 zł (wykazana w części opisowej sprawozdania kwota stanowi wysokość dochodów otrzymanych w kolumnie 8 sprawozdania Rb-27S),
 - g) w rozdziale 75814 /Różne rozliczenia finansowe/ pominięto dochody w § 094, które bez planu uzyskano w wysokości 365,64 zł (str. 6), co wynika z części tabelarycznej i sprawozdania Rb-27S,
 - h) na stronie 12 podano, iż w okresie sprawozdawczym umorzono podatki i opłaty na łączną kwotę 27.621,71 zł, podczas gdy łączna kwota umorzeń wynikająca ze sprawozdania Rb-27S wynosi 28.655,71 zł. (a bez odsetek w § 0910 kwotę 27.534,71 zł)
 - i) w rozdz. 75101 /Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa/ § 4170 wykazano plan wydatków w wysokości 1.502 zł (str. 23), natomiast z uchwały budżetowej i ze sprawozdania Rb-28s wynika, iż kwota planowanych wydatków plan w rozdz. 75101 wynosi 1.520,00 zł,
 - j) w rozdz. 75412 /Ochotnicze straże pożarne/ § 4110 wykazano wykonanie wydatków w wysokości 1.190 zł (str. 24), natomiast z części tabelarycznej sprawozdania oraz ze

sprawozdania Rb-28S wykonanie wydatków w ww. podziale klasyfikacji jest niższe i wynosi 1.093,80 zł,

- k) w dziale 852 /Pomoc społeczna/ wykazano plan wydatków w wysokości 1.069.609 zł i wykonanie w wysokości 998.726,60 zł (str. 36), natomiast w części tabelarycznej sprawozdania oraz w sprawozdaniu Rb-28S wykazano plan wydatków w wysokości 1.626.109 zł, a wykonanie w kwocie 1.540.787,31 zł.
 - l) W części opisowej sprawozdania na stronie 50 zostały wymienione dotacje udzielane z budżetu Gminy jednostkom sektora finansów publicznych (dotacje bieżące), nie uwzględniono dotacji majątkowych § 6300 oraz nie wymieniono dotacji udzielanych z budżetu Gminy jednostkom nie należącym do sektora finansów publicznych w § 6230.
- II. Informacja o stanie mienia komunalnego zawiera część danych wymaganych przepisem art.267 ust 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Wykaz mienia zawiera dane o posiadanych gruntach i budynkach mieszkalnych oraz o uzyskanych dochodach z majątku gminy. Do dochodów z mienia Gminy bezpodstawnie zaliczono takie dochody jak: „wplata za wodę ścieki i gaz” oraz „media świetlice wiejskie”. Informacja nie zawiera danych o udziałach w spółkach, wartościach niematerialnych i prawnych, budynkach (poza budynkami mieszkalnymi) oraz o budowlach takich jak: sieć wodociągowa i kanalizacyjna, oczyszczalnie, hydrofornie, nawierzchnie dróg gminnych, a także danych o środkach trwałych ruchomych. Nie zamieszczono także danych o środkach trwałych w budowie (majątku w inwestycjach rozpoczętych) oraz o zmianach w stanie mienia (poza gruntami), w tym o środkach trwałych powstałych w wyniku zakończonych w 2018 roku inwestycji.



Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Zofia Ligocka

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.

