

## Wyniki opiniowania sprawozdań z wykonania budżetu j.s.t. oraz związków za 2018 r.

Zgodnie z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup>, wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz zarządy powiatów, województwa i związków gmin przedstawiły Regionalnej Izbie Obrachunkowej sprawozdania z wykonania budżetu za 2018 r.

W okresie od 22 marca do 14 maja br. składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu, na podstawie art. 13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>, opiniowały przedłożone sprawozdania. Łącznie zostało wydanych 88 opinii, w tym 81 pozytywnych (93,2%), 3 opinie z uwagami (2,3%) oraz 4 opinie z zastrzeżeniami (4,5%). Opinie negatywne nie wydano. Wyniki opiniowania zostały przedstawione w poniższej tabeli.

| Wyszczególnienie          | Opinie pozytywne |             | Opinie z uwagami lub zastrzeżeniami |            | Opinie negatywne |   | Razem     |
|---------------------------|------------------|-------------|-------------------------------------|------------|------------------|---|-----------|
|                           | ilość            | %           | ilość                               | %          | ilość            | % | ilość     |
| Gminy                     | 65               | 93,0        | 5                                   | 7,0        | -                | - | <b>70</b> |
| Miasto na prawach powiatu | 1                | 100,0       | -                                   | -          | -                | - | <b>1</b>  |
| Powiaty                   | 9                | 81,8        | 2                                   | 18,2       | -                | - | <b>11</b> |
| Województwo               | 1                | 100,0       | -                                   | -          | -                | - | <b>1</b>  |
| Związki                   | 5                | 100,0       | -                                   | -          | -                | - | <b>5</b>  |
| <b>Razem:</b>             | <b>81</b>        | <b>92,0</b> | <b>7</b>                            | <b>8,0</b> | -                | - | <b>88</b> |

Składy orzekające w wydanych opiniach zwracały uwagę na następujące nieprawidłowości:

- na koniec roku 2018 nie została zachowana równowaga budżetowa, tzn. wykonane wydatki i rozchody nie znalazły pokrycia w zrealizowanych dochodach oraz przychodach (zaplanowanych i wykonanych z tytułu wolnych środków). Niedobór środków sfinansowany został środkami z części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę w grudniu 2018 r. na styczeń roku 2019. Przeznaczenie dochodów z tytułu raty subwencji na rok 2019 w roku 2018 na wydatki oraz rozchody stanowi naruszenie art. 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest uchwała budżetowa, a budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów. Rozdysponowanie w roku 2018 środków, które są dochodami roku 2019 odbyło się z naruszeniem kompetencji do ich wydawania bowiem z istoty budżetu, jako planu finansowego w perspektywie rocznej, wynika uprawnienie do dysponowania środkami finansowymi w roku, którego dane dochody dotyczą (1 przypadek),
- w budżecie Gminy na rok 2018 w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami” nie zaplanowano dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków ponoszonych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, tj. dochodów i wydatków związanych z realizacją obowiązkowego zadania własnego gminy (1 przypadek),

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017, poz. 2077 ze zm.)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)

- sponacono poŹyczkę ponad wielkości ujęte w budżecie, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu j.s.t., a zgodnie z art. 52 ust.1 pkt 2 tej ustawy, ujęte w budżecie jednostek samorządu terytorialnego łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit (1 przypadek),
- niskie wykonanie w 2018 r. dochodów ze sprzedaży mienia, co stanowiło 8,61% planowanych dochodów z tego tytułu. W przedłożonym sprawozdaniu nie odniesiono się do przyczyn takiego stanu rzeczy, ani do działań podejmowanych w celu wyeliminowania zagrożenia niewykonania planu. Jak wskazywał Wójt w piśmie przesłanym do tutejszej Izby, przyczyną niskiego wykonania dochodów ze sprzedaży mienia były problemy z przeprowadzonym postępowaniem - nie zgłosił się żaden z potencjalnych nabywców. Należy podkreślić, że tak niskie wykonanie dochodów może w drastyczny sposób wpłynąć na niespełnienie w kolejnych latach relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (1 przypadek),
- z przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu wynika, iż Gmina posiada deficyt operacyjny, bowiem wykonanie wydatków bieżących jest wyższe od wykonanych dochodów bieżących. Deficyt operacyjny jest czynnikiem ryzyka i może świadczyć o realnym zagrożeniu w zakresie zgodnej z prawem obsługi długu jednostki samorządu terytorialnego (1 przypadek),
- wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy za 2018 r. uzyskane dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niższe niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu. W odniesieniu do powyższego wskazać należy, iż wykładnia przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje, iż koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi winny być finansowane z pobranych opłat. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 24 stycznia 2014 r. sygn. akt I SA/Bk 525/13 (LEX nr 1438665) „rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. Prawidłowo skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy” (1 przypadek),
- wykonanie dochodów w dziale 700 - „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 - „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, § 0770 - „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”, zostały zrealizowane w wysokości 0,03% planu. Zarząd Powiatu nie odniósł się w części opisowej sprawozdania ani do przyczyn, ani do skutków tego faktu. Podkreślić przy tym należy, iż znikome wykonanie dochodów ze sprzedaży mienia było jednym z najistotniejszych motywów wezwania przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu organów powiatu do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego (1 przypadek),
- informacje dotyczące realizacji wydatków zawarte części opisowej sprawozdania są niejasne i niepełne. Brak takich informacji w sprawozdaniu opisowym w ocenie Składu utrudnia, czy wręcz uniemożliwia, rzetelną ocenę wykonania budżetu Powiatu (1 przypadek),
- skład orzekający stwierdza, iż co prawda przedstawione w sprawozdaniu dochody bieżące oraz wydatki bieżące spełniają relację, o której mowa w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, niemniej należy podkreślić, iż tak niski poziom nadwyżki operacyjnej (poniżej jednego promila wydatków), zestawiony ze znikomym wykonaniem dochodów ze sprzedaży mienia świadczy o faktycznym braku możliwości obsługi przez

Powiat zadłużenia zgodnie z regułami wynikającymi z art. 243 ustawy o finansach publicznych (1 przypadek),

- łączna kwota zobowiązań finansowych Powiatu wg stanu na 31 grudnia 2018 r. wykazana w sprawozdaniu opisowym jest zgodna ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego. Skład podkreśla jednak, że jak wynika ze sprawozdania Zarządu, ponad wykazane w sprawozdaniu Rb-Z zadłużenie, Powiat posiada również zobowiązania „z tytułu umów leasingu operacyjnego i dzierżawy oraz kaucji wpłacanej na poczet odkupu wyleasingowanych nieruchomości zgodnie z zawartymi umowami.” Powyższe wskazuje, iż łączna kwota zobowiązań z tych tytułów osiągnęłaby na koniec 2018 roku poziom 87,2% wykonanych w 2018 roku dochodów Powiatu (1 przypadek).
- mimo fundamentalnego znaczenia dla finansów Powiatu, kwestia wzrostu zobowiązań i kosztów ich obsługi nie została w sprawozdaniu należycie wyeksponowana i objaśniona (1 przypadek),
- w odniesieniu do realizacji dochodów bieżących Skład Orzekający zwraca uwagę na realizację dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w rozdziale 75616. Planowane dochody z tego tytułu wykonano w 44,9%, w roku 2017 uzyskano wpływy z tego tytułu w 61,8%. Jakkolwiek zagadnienie to opisano szczegółowo w sprawozdaniu, fakt jego wystąpienia może wskazywać na nierealistyczność planowania dochodów z tego kluczowego źródła dochodu gminy.
- w sprawozdaniu opisowym, w załączniku „Plan i wykonanie wydatków bieżących na 31.12.2018 r.” wykazano niezgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu Rb-28S o wydatkach budżetowych planowaną kwotę wydatków bieżących w rozdziale 85232 (1 przypadek),
- Skład Orzekający biorąc pod uwagę fakt zmniejszenia w roku 2018 kwoty długu wyraża jednocześnie zaniepokojenie obecną sytuacją finansową Gminy. Należy mieć na uwadze, że operacja finansowa związana z umorzeniem udziałów w Spółce Sp. z o.o. związana była ze zwiększeniem budżetu Gminy po stronie dochodów i wydatków majątkowych. Ponadto należy mieć na uwadze, że z jednej strony Gmina nie posiadała środków by dokonać w dniu 28 czerwca 2018 r. spłaty odsetek i przesunęła termin ich spłaty na kolejne lata - co spowoduje wzrost wydatków z tego tytułu w kolejnych latach, z drugiej strony podjęte działania dotyczące umorzenia udziałów zakończyły się dopiero w grudniu 2018 r. i tym samym Gmina zaciągnęła trzy pożyczki krótkoterminowe na realizację zadań inwestycyjnych i spłatę zobowiązań wobec Inwestora, co wygenerowało dodatkowe wydatki z tytułu odsetek. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in.:
  - w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
  - w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
- wydatki bieżące przekroczyły sumę planowanych dochodów bieżących i wolnych środków, co narusza art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (1 przypadek),
- w części opisowej sprawozdania z planu finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej wykazano zobowiązania wymagalne, co stanowi naruszenie zasady, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika ze sprawozdań Rb-Z sporządzonych wg stanu na koniec IV kwartału 2016 r. i 2017 r. kwota zobowiązań wymagalnych systematycznie rośnie. Skład Orzekający już wielokrotnie podnosił tę kwestię w opiniach, jak również sygnalizował, że sytuacja finansowa SPZOZ wymaga nie tylko bieżącej analizy sytuacji finansowej ale i podjęcia adekwatnych działań, bowiem w sytuacji określonej w odpowiednich uregulowaniach ustawy o działalności leczniczej<sup>3</sup> przedmiotowe zobowiązania mogą stać się

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2190 ze zm.)

zobowiązaniami powiatu (1 przypadek).

Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od uchwały składu orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 14 dni od doręczenia uchwały. Od wydanych opinii o sprawozdaniach z wykonania budżetów za 2018 rok nie wniesiono odwołań.

*Opracowała*

*Kinga Chodorowska*

*Zatwierdziła*

*Magdalena Przybylska*