

UCHWAŁA Nr SO-5/0954/231/2022

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 maja 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Kłodawy sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Kłodawa za 2021 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 8/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2022 r. ze zm. w osobach:

Przewodnicząca: Zofia Ligocka
Członkowie: Renata Konowałek
Barbara Dymkowska

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137, z późn. zm.) w związku z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Kłodawy sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2021 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

opinię pozytywną z uwagą wyrażoną w pkt I.6 uzasadnienia

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Kłodawa za 2021 rok wraz z informacją o stanie mienia Gminy przedłożone tut. Izbie w dniu 13 kwietnia 2022 r. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2021 rok uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, zmianami do niej oraz ze sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi na dzień 31 grudnia 2021 roku.

Skład Orzekający stwierdził co następuje :

I.1.Z przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu wynika, że w roku 2021:

- a) dochody wykonano w wysokości 70.520.695,35 zł, tj. 103,47 % planu, w tym dochody bieżące w wysokości 63.698.706,67 zł (99,85% planu) i dochody majątkowe w wysokości 6.821.988,68 zł (156,52% planu),
- b) wydatki wykonano w wysokości 68.890.654,19 zł, tj. 91,48 % planu, w tym wydatki bieżące w wysokości 58.203.649,98 zł (92,87% planu) i wydatki majątkowe w wysokości 10.687.004,21 zł (84,56% planu),
- c) przychody zrealizowano w kwocie 8.388.669,73 zł, z tego: przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 6.888.669,73 zł (§ 950) oraz przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych

na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) w kwocie 1.500.000 zł,

- d) rozchody wykonano w kwocie 485.551,68 zł, co stanowi 100% kwoty zaplanowanej w budżecie i są to w całości rozchody na spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym (§ 992).

Budżet 2021 roku zamknął się nadwyżką w kwocie 1.630.041,16 zł, przy planowanym w budżecie deficycie w kwocie 7.153.493,16 zł. Wynik operacyjny wykonania budżetu 2021 roku, stanowiący różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi jest wartością dodatnią i wynosi 5.489.056,69 zł. Oznacza to, że został spełniony wymóg określony przepisem art. 242 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

2. Na dzień 31 grudnia 2021 roku zadłużenie Gminy wyniosło 7.774.265,46 zł (11,02 % zrealizowanych dochodów budżetu), w tym 753.147,22 zł z tytułu zobowiązań wymagalnych. Wysokość zadłużenia potwierdza sprawozdanie Rb-Z „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań”. Burmistrz poinformował o wystąpieniu zobowiązań wymagalnych w wysokości łącznej 753.147,22 zł, w tym powstałe w Zarządzie Budynków i Usług Komunalnych w kwocie 749.342,61 zł i w Urzędzie Miasta i Gminy w kwocie 3.650,54 oraz w Przedszkolu (str. 25 i 27 części opisowej sprawozdania). W sprawozdaniu Burmistrz wskazał, iż w jednostkach budżetowych zobowiązania wymagalne dotyczą „dostaw towarów i usług” oraz „rozmów telefonicznych” oraz poinformował, iż przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych w zakładzie budżetowym jest brak środków na ich opłacenie przede wszystkim z powodu nieuregulowania należności od odbiorców, w tym: z opłat za wynajem lokali mieszkalnych i użytkowych oraz od wspólnot mieszkaniowych z tytułu wykonywania usług konserwacyjno-remontowych.
3. W części tabelarycznej sprawozdania przedstawiono dochody i wydatki w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, (tj. w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej) i zaprezentowano w układzie: plan, wykonanie i procent realizacji. Sprawozdanie obejmuje również zestawienie dochodów własnych jednostek budżetowych i wydatków nimi finansowanych, a także dane o przychodach i rozchodach budżetu oraz wyniku budżetu. Wydatki na oświatę przedstawiono w poszczególnych rozdziałach oraz wg jednostek. W części opisowej sprawozdania Burmistrz zawarł informację o planowanych i wykonanych dochodach, grupując wg źródeł ich powstania oraz o wydatkach budżetu w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej i wskazał ich ogólne przeznaczenie. Przedstawił łączne dane o skutkach udzielonych ulg, zwolnień i umorzeń, rozłożenia na raty oraz obniżenia górnych stawek podatków. Wskazał stan zaległości oraz podjęte działania w celu wyegzekwowania należnych Gminie dochodów. W części sprawozdania dotyczącej realizacji wydatków przedstawiono ogólne dane o rzeczowej realizacji wydatków bieżących oraz krótko omówiono realizację wydatków majątkowych. Wskazano wydatki na pomoc finansową oraz dotacje udzielone podmiotom sektora i spoza sektora finansów publicznych. Omówiono realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz zamówień publicznych. W niektórych

przypadkach Burmistrz wyjaśnił przyczyny odchyleń od przyjętego w budżecie planu dochodów i wydatków. W sprawozdaniu, w części obejmującej gospodarkę pozabudżetową, omówiono przychody i koszty zakładów budżetowych: Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie oraz Zarządu Budynków i Usług Komunalnych w Kłodawie, w którym na koniec roku występuje ujemny stan środków obrotowych w wysokości (-) 697.144,05 zł.

4. Burmistrz w sprawozdaniu poinformował o poniesionych wydatkach w rozdz. 90001 /Gospodarka ściekowa i ochrona wód/ § 4560 na zapłatę odsetek w kwocie 112.153 zł od zwróconych środków z Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (str.18 części opisowej), lecz nie wyjaśnił jakie były okoliczności powstania tego zobowiązania. W budżecie poniesiono również wydatki na odsetki (§ 4580) w rozdziale 80101 /Szkoły podstawowe/ w kwocie 24,21 zł i w rozdziale 80195 /Pozostała działalność/ § 4560 w kwocie 4.784 zł oraz odszkodowania w rozdziale 70005 /Gospodarka gruntami i nieruchomościami/ § 4590 /Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych/ w kwocie 1.000 zł, a w sprawozdaniu Burmistrz nie odniósł się do tych wydatków.
5. W sprawozdaniu poinformowano ogólnie o wydatkach finansowanych z dochodów uzyskanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska (dz. 900 rozdz. 90019 § 0690) w kwocie 23.328,43 zł, bowiem określono, iż wydatki zostały poniesione „zgodnie z art.406 ustawy Prawo ochrony środowiska środki zostały przeznaczone na: badanie gleby, olimpiadę ekologiczną, utrzymanie zieleni, zakupiono sadzonki drzew i krzewów, środki ochrony roślin inwentaryzację drzew, usuwanie krzewów i drzew”. Nie wskazano kwot wydatkowanych na poszczególne zadania, ani też łącznej kwoty wykonanych wydatków na te cele. Dodatkowo należy zauważyć, że w odniesieniu do wydatków poniesionych w dz. 900 wskazano, iż „ochrona gleby i wód podziemnych - badanie gleby przez Okręgową Stację Chemiczno-Rolniczą w Poznaniu-usługi na rzecz rolników, plan wynosił 3 500,00 zł, nie wydatkowano środków z tego tytułu w omawianym okresie”. Zatem nie poniesiono wydatków na badania gleb, a nadto nie wskazano, jaki związek miało planowanie wykonania ww. usług na rzecz rolników z realizacją zadań z zakresu ochrony środowiska. Należy zauważyć, że badanie zasobności gleb jest usługą wykonywaną na rzecz rolników w ramach prowadzonej przez niech działalności rolniczej, natomiast obowiązek wykonywania badań zanieczyszczenia gleby i ziemi na obszarze, na którym występuje bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku lub szkoda w środowisku ma podmiot korzystający ze środowiska prowadzący działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku na podstawie decyzji organu ochrony środowiska wydanej na podstawie art. 20 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. z 2020 r. poz. 2187).
6. Na podstawie danych umieszczonych w części tabelarycznej sprawozdania stwierdzono, iż dochody uzyskane z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykonano w wysokości 2.411.285,08 zł, a wraz ze zwrotami kosztów upomnień, odsetkami i wpływami z różnych dochodów łączne dochody w rozdz. 90002 wyniosły 2.411.285,08 zł, natomiast wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poniesiono w

wysokości 2.427.781,54 zł (w tym majątkowe § 6060 w kwocie 16.482 zł). Z powyższego wynika, że uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat nie pokrywają w całości wydatków poniesionych na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1991 roku o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. z Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.). Nadto należy zauważyć, że zaległości z tytułu niewpłaconych w terminie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z innymi zaległościami w rozdz. 90002 wyniosły na koniec 2021 roku 3319.633 zł (nadpłaty 9.195,46 zł).

W części opisowej sprawozdania (str. 28) zamieszczono podstawowe dane o dochodach z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz o wydatkach sfinansowanych z tych środków, w tym wskazano, iż „Wydatki na zagospodarowanie odpadów wyniosły 2.427.781,54 zł”, a z części tabelarycznej sprawozdania wynika, że jest to łączna kwota wydatków na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W dalszej części poinformowano, iż „W ramach usług dokonano płatności za zagospodarowanie odpadów na rzecz Miejskiego Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi w Koninie, zapłacono za odbiór odpadów, wydatkowano na Punkt Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych oraz na utylizację opon, zużytego sprzętu, przeterminowanych leków, likwidację dzikich wysypisk, testy zgodności odpadów. Ze środków tych wydatkowane są środki na jeden etat urzędniczy w wys. 63.023,00 zł. Występowały także wydatki na utrzymanie telefonu w wys. 99,94 zł i ubezpieczenia w wys. 32,54 zł. W ramach zakupów inwestycyjnych w wys. 16.482,00 zł zakupiono wiatę śmietnikową.” Z powyższego wynika, że podano informację o wysokości poniesionych wydatków na obsługę administracyjną systemu, tj. wyszczególniono tylko część wydatków poniesionych w 2021 roku w rozdz. 90002 /Gospodarka odpadami komunalnymi/.

W ocenie Składu Orzekającego zakres danych o wydatkach poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie odpowiada dyspozycji 6r ust. 2e ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.). Przepis ten stanowi, iż w sprawozdaniu rocznym z wykonania budżetu gminy ujmuje się informacje o wysokości zrealizowanych w danym roku dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi z wyszczególnieniem kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, wraz z objaśnieniami. W sprawozdaniu nie zamieszczono danych o wysokości wydatków (opłaconych kosztów), o których mowa w art. 6r ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz w ust. 2a-2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także nie zamieszczono objaśnień. Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje w tej części uwagę.

7. Wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałaniu narkomanii wykonano w kwocie 237.036,42 zł (rozdziały 85153 i 85154), które sfinansowano z zrealizowanych dochodów z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu w kwocie 211.880,59 zł (rozdział 75618 § 0480) oraz wpływów z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym w kwocie 21.626,36 zł (rozdz. 75619 § 0270).

8. Sprawozdanie uwzględnia zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego 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 w treści załącznika Nr 5, z wyspecyfikowaniem nazw zadań (projektów), numerów podjętych uchwał zmieniających plan wydatków oraz kwot dokonanych zmian, przy czym pominięto plan wydatków na jedno zadanie realizowane w rozdz. 75023, które zaplanowano w budżecie i nie wykonano w 2021 roku żadnych wydatków. Mimo tego uchybienia Skład Orzekający ocenił, iż w wymienionym wyżej zakresie sprawozdanie spełniono wymóg wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

Opiniowane sprawozdanie zawiera ogólne dane o zaawansowaniu przedsięwzięć wieloletnich (str. 31-33 części opisowej). Wykazano wszystkie przedsięwzięcia poza pozycją pn. „Przygotowanie dokumentacji na budowę ulic: Łąkowa, Gruntowa, Lipowa w Kłodawie – poprawa warunków życia mieszkańców”. Nie dla wszystkich zadań podano okres realizacji lub zdarzyły się przypadki podania okresu realizacji niezgodne z załącznikiem Nr 2 do WPF. Dla niektórych zadań określono limit wydatków na 2021 rok oraz wykonanie. Z podanych informacji nie wynika wprost stopień realizacji poszczególnych zadań i trudno odczytać go ze szczytkowych danych. Informacja w tej części tylko w części spełnia wymogi wynikające z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

9. Analiza porównawcza prezentowanych danych w części tabelarycznej sprawozdania z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie Gminy na 2021 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie, za wyjątkiem:

- w tabeli stanowiącej załącznik Nr 1 (dochody) w rozdz. 85195 wykazano wykonanie dochodów w dwóch paragrafach, tj. w § 0970 w wysokości 100 zł i w § 2180 w wysokości 37.064 zł, a w sprawozdaniu Rb-27S w rozdz. 85195 wykazano wykonanie dochodów w jednym paragrafie, tj. w § 2180 w wysokości 37.164 zł,
- w załączniku Nr 1 wykazano wykonanie dochodów w rozdz. 90026 w § 2710 w wysokości 18.300 zł, a w sprawozdaniu Rb-27S tę kwotę wykonania dochodów wykazano w § 2460.

10. W wyniku analizy przedstawionego sprawozdania Skład Orzekający zauważa, następujące błędy i uchybienia:

- 1) nieprawidłowo sklasyfikowano niżej wymienione dochody:

- w rozdz. 75095 wykazano wpływy z odszkodowań, które sklasyfikowano w § 0970 /Wpływy z różnych dochodów/, a winny być wykazane w § 0950 /Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów/,
- w rozdz. 75814 wpływy z mandatów sklasyfikowano w § 0970 /Wpływy z różnych dochodów/, które winny być ujęte w § 0570 /Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych / lub § 0580 /Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych/,

- 2) w części opisowej sprawozdania w kilku miejscach wykazywano dochody lub wydatki

określając ich wykonanie na „2020 rok” np. dochody z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (str. 4), wydatki na świadczenie wychowawcze 500+ (str. 17), wydatki poniesione na utrzymanie dzieci w rodzinach zastępczych (str. 18), podczas gdy kwoty wykonania dochodów i wydatków dotyczą 2021 roku,

- 3) w części opisowej sprawozdania w zestawieniu wydatków majątkowych zamieszczonym na str. 23 wydatek majątkowy wykonany w § 6010 został ujęty w grupie wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060), a wydatek wykonany w rozdz. 85395 § 6020 w kwocie 6.000 zł został pominięty,
- 4) na str. 25 części opisowej sprawozdania wykazano, iż kwota zobowiązań niewymagalnych wynosi 3.804,61 zł, podczas gdy jest to kwota zobowiązań wymagalnych powstałych w jednostkach budżetowych opisana w następnym akapicie, a ze sprawozdania Rb-28S wynika, że kwota zobowiązań niewymagalnych wynosi 1.625.208,89 zł,
- 5) w części tabelarycznej w odniesieniu do wielu paragrafów dochodów i wydatków zastosowano nieprawidłowy ich opis np. § 4710 określono nazwą „fundusz dyspozycyjny” a właściwa nazwa to „Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający”, podobnie § 2950 określono jako „wpłaty jednostek na rzecz środków specjalnych” a właściwa nazwa to „Zwrot niewykorzystanych dotacji oraz płatności”,
- 6) w załączniku Nr 8 zawierającym „Zestawienie dochodów własnych i wydatków nimi finansowanych” w jednostkach oświatowych, kwoty planowanych i wykonanych dochodów i wydatków znacząco różnią się od kwot wykazanych w sprawozdaniu Rb-34S, bowiem w załączniku Nr 8 wykazano sumę planu dochodów i wydatków w wysokości 614.230 zł i sumę wykonanych dochodów i wydatków w wysokości 563.143,96 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-34S wykazano sumę planowanych dochodów i wydatków w wysokości 592.315 zł (różnica 21.915 zł) oraz sumę wykonanych dochodów i wydatków w wysokości 325.152,42 zł (różnica 237.991,54 zł).
- 7) w części opisowej na str. 26-27 odniesiono się do dochodów i wydatków zakładów budżetowych, przy czym wykazane dla Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Kłodawie koszty ogółem 3.103.450,58 zł nie są kompletne, gdyż ze sprawozdania Rb-30S wynika, że koszty są wyższe i wynoszą 3.177.511,76 zł (bez równowartości odpisów amortyzacyjnych i innych zmniejszeń),
- 8) w części opisowej popełniono błędy pisarskie lub rachunkowe m.in. wykonane dochody z tytułu dotacji na dożywianie w rozdz. 85230 wykazano w kwocie 158.657,09 zł (str. 8) a w sprawozdaniu Rb-27S wykazano kwotę 159.657,09 zł (różnica 1.000 zł), wykonane wydatki na diety radnych w rozdz. 75022 § 3030 wykazano w kwocie 150.380,05 zł (str. 13), a ze sprawozdania Rb-28S wynika kwota 150.390,05 zł (różnica 10 zł).

W ocenie Składu Orzekającego przedłożone przez Burmistrza Kłodawy sprawozdanie z wykonania budżetu za 2021 rok spełnia wymogi określone w art. 267 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z uwagą wyrażoną w pkt I.6 uzasadnienia.

II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2021 r. W Informacji przedstawiono dane o wartości mienia w poszczególnych jednostkach budżetowych w podziale na działy klasyfikacji budżetowej oraz w zakładach budżetowych w podziale na środki trwałe i pozostałe środki trwałe (w ZWiK) wraz z podaniem łącznej wartości majątku z wyodrębnieniem wartości pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych (w ZBiUK) - natomiast nie wskazano co składa się na to mienie. Zatem opiniowana informacja o stanie mienia zawiera dane o wartości majątku, ale nie obrazuje stanu majątku jaki Gmina posiadała.

Informacja zawiera dane o zmianach w stanie mienia jakie nastąpiły w 2021 roku w związku z nabyciem, zbyciem, przebudową i likwidacją majątku w poszczególnych jednostkach w okresie od 01.01.2021 r. do 31.12.2021 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji).

W opiniowanej informacji w części oznaczonej „700/900 Gospodarka mieszkaniowa/ Gospodarka gruntami” zamieszczono informację o dochodach z majątku uzyskanych w 2021 roku w wysokości 1.185.772,39 zł, natomiast pominięto dochody z najmu uzyskane: w dz. 010 w wysokości 3.020,36 zł, w dz. 750 w wysokości 240 zł, w dz. 801 w wysokości 16.169,12 zł i w dz. 852 w wysokości 5.988,41 zł. Nadto w informacji wykazano dochody uzyskane z tytułu dostawy ciepła, które są dochodami z usług a nie dochodami z majątku gminy.

Informacja o stanie majątku Gminy nie zawiera danych o aktywach trwałych w inwestycjach rozpoczętych (konto 080).

Informacja obok mienia komunalnego obejmuje również ogólne dane o mieniu komunalnych osób prawnych (instytucji kultury), które mają status samorządowych osób prawnych, co wykracza poza zakres danych wymaganych w tej informacji.

W ocenia Składu Orzekającego opiniowana informacja o stanie mienia komunalnego jest niekompletna, bowiem zawiera tylko część danych, o których mowa w art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

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.

