

Uchwała Nr SO – 0954/3/4/Ka/2013
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 28 marca 2013 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego
Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013r. w składzie:

Przewodniczący: Teresa Marczak
Członkowie: Zofia Kowalska
 Zofia Freitag

działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113) oraz art. 267 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 rok wraz z informacją o stanie mienia

opinię pozytywną z uwagą w pkt V
Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z realizacji budżetu Miasta i Gminy Ostrzeszów w roku 2012 przedłożone tut. Izbie w dniu 18 marca 2013 roku. W dniu 27 marca 2012 r. przedłożona została informacja o stanie mienia komunalnego. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2012 rok, zmianami dokonanymi w ciągu roku oraz ze sprawozdaniami budżetowymi o symbolu Rb, uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Ostrzeszów.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część tabelaryczną i opisową (objaśnienia).

W części tabelarycznej przedstawiono wykonanie dochodów i wydatków w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, wykonanie przychodów i rozchodów budżetu, wykonanie dotacji i wydatków na zadania zlecone, wykonanie inwestycji i innych wydatków majątkowych, wykonanie dotacji udzielanych dla jednostek sektora i spoza sektora finansów publicznych, wykonanie rachunku dochodów jednostek oświatowych, wykonanie dochodów z opłat i kar o których mowa w art. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska i wydatków z zakresu ochrony środowiska określonych ustawą, stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Objaśnienia zawierają dane o wprowadzonych zmianach budżetu na 2012 rok uchwałami Rady i zarządzeniami Burmistrza. Przy poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej zamieszczono ogólne informacje dotyczące wykonanych dochodów i wydatków. W objaśnieniach zawarto informację dotyczącą skutków obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg, zwolnień oraz decyzji wydanych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa. Objasnienia obejmują zmiany 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 dokonane w trakcie roku budżetowego.

II. 1 Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2012 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie za wyjątkiem rozbieżności opisanych w punkcie VI, podpunkcie 3, 4 i 5.

2. Wykonanie dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone, subwencji, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych jest zgodne z danymi wykazanymi przez dysponentów i Ministerstwo Finansów.

3. Wydatki na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej wykonane zostały w wysokości otrzymanej dotacji z budżetu państwa.

III. 1. Wykonanie podstawowych wielkości budżetu za rok 2012 przedstawia się następująco:

Na planowany deficyt budżetu w kwocie 680.825zł, zrealizowano nadwyżkę budżetową w kwocie 3.130.686,60 zł bowiem :

- a/ dochody zrealizowano w wysokości 59.713.666,61 zł tj. 101,44 % planu, z tego dochody bieżące wykonano w kwocie 55.823.835,74 zł, dochody majątkowe w kwocie 3.889.830,87 zł,
- b/ wydatki w kwocie 56.582.980,01 zł tj. 95,02 % planu, z tego wydatki bieżące w kwocie 51.395.416,06 zł, wydatki majątkowe w kwocie 5.187.563,95 zł tj. 84 % planu,
- c/ w roku 2012 nie zaciągnięto nowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na planowane w kwocie 3.680.825 zł,
- d/ rozchody - w kwocie 3.000.000 zł tj. w kwocie zgodnej z planem budżetu.

Wykonanie budżetu za 2012 rok spełnia wymogi art. 242 ust 2 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r

2. Ze sprawozdania Burmistrza, co znajduje również potwierdzenie w sprawozdaniu Rb Z - „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń”, wynika, iż kwota zadłużenia z tyt. kredytów i pożyczek na dzień 31 grudnia 2012 r. wyniosła 22.270.000,00 zł, co stanowi 37,29 % wykonanych dochodów. Na podstawie sprawozdań statystycznych (Rb-Z i Rb-28 S) ustalono, że na koniec 2012 r. wystąpiły także zobowiązania wymagalne w kwocie 50,22 zł (dz. 750, rozdz. 75023, § 4210 oraz w dz. 754 rozdz. 75412 § 4360).

3. Łączna kwota spłat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami do wykonanych dochodów Gminy wyniosła 7,44 % co spełnia wymogi art. 169 ust 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r (przepis obowiązujący na podstawie art. 85 pkt3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych).

IV. Mimo, że przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2012 rok spełnia wymogi określone przepisami art. 267 ust 1 i art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) to jednakże wg oceny Składu Orzekającego nie wszystkie informacje zostały w tym sprawozdaniu uwzględnione. Jak ustalono na podstawie sprawozdania Rb-NDS z wykonania nadwyżki /deficytu JST za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r na koniec okresu sprawozdawczego wykazano wolne środki o których mowa w art. 217 ust 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w kwocie 924.103,08 zł. Środki te nie zostały wykazane w wykonaniu przychodów budżetu określonych w zał. nr 3 niniejszego sprawozdania.

V. Zgodnie z art. 267. Ust1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego: informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego; zawierającą:

- a) dane dotyczące przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności,
- b) dane dotyczące:
 - innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach,
 - posiadania,
- c) dane o zmianach w stanie mienia komunalnego, w zakresie określonym w lit. a i b, od dnia złożenia poprzedniej informacji,
- d) dane o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania,
- e) inne dane i informacje o zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego.

Informacja o stanie mienia komunalnego dołączona do sprawozdania składa się z części tabelarycznej i opisowej. Część tabelaryczna zawiera dane dotyczące mienia Miasta i Gminy Ostrzeszów w podziale na jednostki organizacyjne (tabela Nr 1) w której ujęto: grunty, budynki i lokale, inne środki trwałe, pozostałe aktywa, wartość majątku razem, formę zagospodarowania. W tabeli nr 2 przedstawiono wartość netto majątku wg stanu na dzień 31 grudnia 2011, na dzień 31 grudnia 2012, zmiany, dynamikę i strukturę, rzeczowy majątek trwały, finansowy majątek trwały, należności długoterminowe, wartości prawne i niematerialne, majątek obrotowy. W tabeli nr 3 przedstawiono strukturę majątku trwałego wg stanu na 31 grudnia 2011 i 2012 r., w tabeli nr 4 strukturę pozostałego majątku trwałego, w tabeli nr 5 strukturę majątku obrotowego, w tabeli nr 5 opis majątku trwałego Gminy wg KRTST. W części opisowej przedstawiono uzyskane i planowane dochody z mienia dochody, inne niż własność prawa majątkowe (w którym uwzględniono jedynie wartość udziałów).

Analiza przedłożonej informacji wykazała nieścisłości pomiędzy danymi:

1/ zawartymi w tabeli nr 4 a częścią opisową (pkt VII- informacji) dotyczącymi wartości udziałów i akcji.

2/ Wartość majątku w kwocie 486.685 zł w tabeli nr 2 i 4 zaliczono do należności długoterminowych, natomiast w tabeli nr 5 zaliczono do majątku obrotowego, tym samym występuje rozbieżność w kwocie majątku obrotowego (tabela 2 i 5).

Zgodnie z art. 3 ust 1 pkt 18 ustawy o rachunkowości przez aktywa obrotowe - rozumie się przez to tę część aktywów jednostki, które w przypadku:

- a) aktywów rzeczowych, o których mowa w pkt 19 - są przeznaczone do zbycia lub zużycia w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego lub w ciągu normalnego cyklu operacyjnego właściwego dla danej działalności, jeżeli trwa on dłużej niż 12 miesięcy,
- b) aktywów finansowych, o których mowa w pkt 24 - są płatne i wymagalne lub przeznaczone do zbycia w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego lub od daty ich założenia, wystawienia lub nabycia, albo stanowią aktywa pieniężne,
- c) należności krótkoterminowych - obejmują ogół należności z tytułu dostaw i usług oraz całość lub część należności z innych tytułów niezaliczonych do aktywów finansowych, a które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego,
- d) rozliczeń międzyokresowych - trwają nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia bilansowego.

Natomiast należności długoterminowe są to należności o terminie spłaty powyżej roku licząc od dnia bilansowego i ujmowane są w bilansie w aktywach trwałych.

3/ Brak porównywalności w zakresie danych dotyczących tych samych składników majątkowych np. wartość majątku netto (tabele nr 2 i 6).

Powyższe skutkuje tym, że przedłożona informacja jest mało przejrzysta i nasuwa szereg wątpliwości co do zamieszczonych w niej danych.

Skład Orzekający wskazuje, iż opracowując informację o stanie mienia komunalnego organ wykonawczy winien kierować się pewnymi regułami, aby sporządzana informacja faktycznie spełniała rolę przypisaną jej przez ustawodawcę. Do reguł tych należy:

- 1/ zasada zupełności, obligująca do zamieszczenia w informacji o stanie mienia komunalnego wszystkich danych wymaganych przez art. 267.ust 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych;
- 2/ zasada opisowości, w świetle której informacja o stanie mienia powinna zwiierać zwięzłą charakterystykę przysługujących jednostce samorządowej praw;
- 3/ zasada przejrzystości, której respektowanie ułatwia grupowanie, według czytelnych kryteriów, uprawnień przysługujących jednostce samorządowej względem mienia oraz wewnętrzną spójność, chronologię i systematykę;
- 4/ zasada rzetelności, w świetle której przedstawiane informacje powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz ze stanem faktycznym.

VI. Na podstawie przedmiotowej informacji oraz sprawozdań budżetowych o symbolu Rb Skład Orzekający stwierdza ponadto:

1. Z wykonania dochodów i wydatków na rachunku dochodów jednostek oświatowych przedstawionych w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2012 r., wynika, że nastąpiło przekroczenie planu wydatków. Analiza sprawozdania zbiorczego Rb-34-S – z wykonania dochodów i wydatków na rachunku o którym mowa w art. 223. ust 1 ustawy o finansach publicznych za okres od początku roku 2012 do końca 4 kw. roku 2012 wykazała, że przekroczenie planu wystąpiło w następujących podziałkach budżetowych:

Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Przekroczenie
80101	4270	46.000,00	46,579,90	579,90
80104	4210	106.500,00	151.452,38	44.952,38
80104	4300	20.000,00	23.214,90	3.214,90
80104	6060	0,00	16.745,99	16.745,99
80110	4240	6.000,00	24.620,00	18.620,00
80110	4300	4.000,00	15.937,50	11.937,50

Razem kwota przekroczenia

96.050,67

Z przepisu art. 223 ust 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące w szczególności:

- 1) ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej;
- 2) z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej.

Decyzję o utworzeniu rachunku dochodów podejmuje organ stanowiący JST, który zgodnie z art. 223 ust 2 ustawy o finansach publicznych określa w szczególności:

- 1) jednostki budżetowe, które gromadzą dochody;
- 2) źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku;
- 3) przeznaczenie dochodów, z tym że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych;
- 4) sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania.

Rada Miejska w Ostrzeszowie uchwala Nr V/19/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. określiła wykaz jednostek oświatowych gromadzących dochody na wydzielonym rachunku (§ 1 ust 1 uchwały), określiła rodzaje dochodów (§ 1 ust 2) oraz ich przeznaczenie (§ 1 ust 3).

Z postanowień wyżej przywołanej uchwały (§ 1 ust 3) wynika, że dochody gromadzone na wydzielonym rachunku mogą być przeznaczone na:

- „ 1) cele wskazane przez darczyńcę,
- 2) zakup artykułów żywnościowych,
- 3) pokrycie kosztów związanych z działalnością eksploatacyjną jednostek, takich jak:
 - a) opłaty za usługi telekomunikacyjne i internetowe,
 - b) opłaty za energię, wodę i gaz,
 - c) opłaty za naprawę i konserwację sprzętu,
- 4) zakup materiałów i wyposażenia,
- 5) zakup pomocy dydaktycznych,
- 6) remonty bieżące lub odtworzenie mienia.

Na podstawie art. 223 ust 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, Rada Miejska w § 2 ust 2 postanowiła, że „kierownik jednostki budżetowej, o której mowa w § 1 ust 1, może dokonywać zmian w planie finansowym dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków z nich finansowanych, polegających na zmianach w planie wydatków, zachowując zgodność z planem rachunku dochodów i wydatków z nich finansowanych określonych w uchwale budżetowej”.

Natomiast pozostałe zmiany planu finansowego dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków z nich finansowanych zgodnie z § 2 ust 3 „mogą być dokonywane po uprzedniej zmianie uchwały budżetowej w tym zakresie”.

Na mocy art. 223 ust 3 ustawy o finansach publicznych wydatki z rachunku, o którym mowa w ust. 1, mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, **w ramach planu finansowego**.

Zgodnie z § 9 ust 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616) plany dochodów, o których mowa w art. 223 ustawy ujęte w uchwale budżetowej stanowią prognozę gromadzonych dochodów, a w zakresie wydatków - nieprzekraczalny limit oraz stanowią podstawę gospodarki finansowej.

Na mocy § 12 ust 4 w/w rozporządzenia, dokonywanie zmian w planach finansowych dochodów, o których mowa w art. 223 ustawy, i wydatków nimi finansowanych oraz zatwierdzenie zmian w tych planach następuje zgodnie z uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Wynika, z tego, że wykonanie wydatków w ramach rachunku dochodów przez jednostki oświatowe nastąpiło z naruszeniem art. 223 ust 3 ustawy o finansach publicznych, § 9 ust 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych oraz regulacji określonej przez Radę Miejską w uchwale Nr V/19/2011 z dnia 27 stycznia 2011 w części obejmującej postanowienia (§ 1 ust 3, § 2 ust 2 i 3).

Odpowiedzialność w tym zakresie ponoszą kierownicy jednostek oświatowych, przy których utworzone zostały wydzielone rachunki dochodów. Zgodnie z art. 53 ust 1 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych, zwany dalej „kierownikiem jednostki” jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

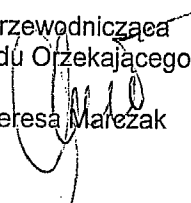
2. W odniesieniu do wydatków pochodzących z rezerwy celowej utworzonej na zarządzanie kryzysowe w kwocie 157.000 zł wprowadzonych zarządzeniem Burmistrza nr 114/2012 z dnia 14 grudnia 2012, Kolegium Izby uchwala nr 1/31/2013 z dnia 9 stycznia 2013 r. stwierdziło przekroczenie kompetencji do dokonywania zmian w budżecie poprzez przeznaczenie rezerwy celowej utworzonej na zarządzanie kryzysowe na zadania inne niezwiązane z zarządzaniem kryzysowym.

3. W części opisowej sprawozdania na stronie 8 podano kwotę wykonanych dochodów w wysokości 59.713.855 zł zamiast w wysokości 59.713.666,61 zł.

4. W części tabelarycznej sprawozdania w załączniku nr 1 – wykonanie dochodów budżetowych za 2012 rok, w dziale 756 rozdziale 75618 wykazano w § 0480 plan w kwocie 450.000 zł. Ze sprawozdania Rb-27S za 4 kwartał 2012 roku oraz z budżetu na 2012 rok wynika, że w w/w podziale klasyfikacji budżetowej była planowana kwota 516.000 zł.
5. W części tabelarycznej sprawozdania w załączniku nr 1 – wykonanie dochodów budżetowych za 2012 rok, w dziale 758 rozdziale 75802 wykazano w § 2920. Natomiast z uchwały budżetowej i sprawozdania Rb-27S wynika, że jest dochody w tym rozdziale planowane były w § 2750.
6. W załączniku nr 3 – wykonanie przychodów i rozchodów budżetu za 2012 rok, § 952 podano plan w kwocie 3.580.825 zł; sprawozdanie Rb-NDS za 4 kwartał 2012 rok oraz budżet na 2012 rok wykazuje kwotę 3.680.825 zł.



Przewodnicząca
Składu Orzekającego


Teresa Marezak

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, 61-713 Poznań, ul. Zielona 8, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.