UCHWAŁA Nr 89/W/09
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 17 kwietnia 2009 roku

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez **Wójta Gminy Celestynów** sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2008 rok.

Na podstawie art.13 pkt 5 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn.zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** w składzie:

Przewodnicząca - Bożenna Piotrowska
Członkowie - Teresa Gołębiewska
- Iwona Molitor

uchwala, co następuje:

§ 1

Wnosi, zawarte w Uzasadnieniu, uwagi do sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2008 rok.

§ 2

Uzasadnienie stanowi integralną część uchwały.

§ 3

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Uzasadnienie:

W dniu 20 marca 2009 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wraz z Zarządzeniem Nr 13/2009 Wójta Gminy Celestynów z dnia 19 marca 2009 roku wpłynęło sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2008 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie dokonał analizy i oceny ww. dokumentu, przyjmując następujące kryteria:

1. określoną art. 199 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn.zm.) terminowość przedłożenia opiniowanego dokumentu,
2. szczegółowość sprawozdania z uwzględnieniem art. 199 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych,
3. wzajemną zgodność planowanych i wykonanych kwot dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów wykazanych w sprawozdaniach: opisowym, statystycznych oraz wynikających z uchwał organu stanowiącego i wykonawczego, podjętych na przestrzeni 2008 roku,

4. zgodność wykonanych źródeł dochodów i kierunków ich wydatkowania z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa,
5. zachowanie równowagi budżetowej (dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów),
6. stopień realizacji planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, analiza wyjaśnień istotnych odchyleń pomiędzy wielkościami planowanymi i wykonanymi,
7. przestrzeganie określonego w art. 169 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych- limitu obciążenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu:
   -spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 cyt. ustawy o finansach publicznych wraz z należnymi odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 tejże ustawy,
   -wykupu papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na cele określone w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 cyt. ustawy o finansach publicznych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 82 ust. 1 tejże ustawy,
   -potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji,
8. przestrzeganie - określonego w art. 170 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych - limitu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do wykonanych dochodów,
9. zgodność zastosowanej klasyfikacji budżetowej z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 107, poz. 726 z późn.zm.).

Uwzględniając powyższe kryteria Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie stwierdził, co następuje:

1. Szczegółowość sprawozdania w zakresie dochodów i wydatków roku 2008 nie odpowiada uchwalonej przez Radę Gminy Celestynów. W uchwale budżetowej Gminy na 2008 rok plan dochodów ustalony został według działów i źródeł w podziale na: dochody bieżące i majątkowe, natomiast plan wydatków w szczegółowości wynikającej z art. 184 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zarówno plan dochodów jak i wydatków określony został także w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej w podziale na: bieżące i majątkowe. W takiej samej szczegółowości należało zatem – zgodnie z wymogami art. 199 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy – sporządzić „zestawienie dochodów i wydatków". Zestawienia przedłożone w Załącznikach Nr 1 i 2, obejmujące dochody i wydatki Gminy Celestynów w 2008 roku w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej nie wyczerpują w/w wymogów. Nie zawierają one bowiem ich podziału na bieżące i majątkowe jak uczyniła to Rada w uchwale budżetowej.

2. Uchwalony przez Radę Gminy Celestynów budżet Gminy na 2008 rok, po uwzględnieniu zmian wprowadzonych w ciągu roku przewidywał plan dochodów w wysokości **24.081.507,09 zł.** Dochody zrealizowano w kwocie **22.238.124,49 zł**, co stanowi **92,35%** planu po zmianach, w tym:

   a) **dochody bieżące** (95,56% ogółu wpływów do budżetu) wykonano w 108,16% planu, przy czym wpływy z podatków i opłat, które stanowiły ponad połowę zrealizowanych dochodów - w 114,8%.

   b) **dochody majątkowe** – w 22,26% planu po zmianach, przy czym:

   - zaplanowane na poziomie 1.165.630 zł wpływy w § 077 z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości – uzyskano w wysokości 611.314,14 zł (52,44% planu)
   - ujęte w budżecie w kwocie 2.442.812 zł dotacje celowe z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych, stanowiące 10,1% ogółu zaplanowanych na 2008 rok dochodów, nie wpłynęły do Gminy.
     W sprawozdaniu znalazły się tylko ogólne stwierdzenia o tym, iż „nie udało się pozyskać środków z ..." lub „z powodu braku możliwości pozyskania środków ...dochody nie zostały zrealizowane".
     Nie wskazano czy i jakie działania były podejmowane w w/w sprawie i dlaczego nie dokonano korekty budżetu w związku z niewykonaniem tak znaczących w budżecie Gminy Celestynów wpływów do budżetu.

3. Stan zobowiązań wg tytułów dłużnych na koniec okresu sprawozdawczego wyniósł **7.083.371,06 zł**, co stanowi **31,85%** wykonanych dochodów ogółem. Powyższą kwotę stanowią pożyczki i kredyty długoterminowe – **7.028.686,76 zł** oraz zobowiązania wymagalne w wysokości **54.684,30 zł**. Jak wynika z części opisowej (str. 48) są to zobowiązania wobec OPWiK, które „zdaniem Gospodarki Komunalnej zostały naliczone bezprawnie i są zakwestionowane".

   Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w myśl przepisu art. 35 ust. 3 pkt 3 cyt. ustawy o finansach publicznych „Wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań". Powstanie zobowiązań wymagalnych może skutkować zapłatą odsetek za zwłokę.
   Stosownie zaś do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r. Nr 14, poz. 144 z późn. zm.) *„Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat"*. W myśl art. 16 ust. 2 tejże ustawy *„Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do niewykonania zobowiązania jednostki, którego termin płatności upłynął, wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej"*.

4. Należności wymagalne Gminy Celestynów i jego jednostek wyniosły na koniec okresu sprawozdawczego **359.144,70 zł** i stanowiły 1,6% wykonanych dochodów.

5. Uchwalony przez Radę Gminy budżet na 2008 rok łącznie z dokonanymi w ciągu roku zmianami przewidywał plan wydatków w wysokości **26.203.520,24 zł**.

Wydatki ogółem zrealizowano w kwocie **21.315.642,03 zł,** co stanowi **81,35%** planu, z tego:

a) wydatki bieżące stanowiące **81,3%** ogółu poniesionych wydatków wykonane zostały na poziomie **95,3%** planu po zmianach, zaś

b) wydatki majątkowe zrealizowano na poziomie **49,74%** planu po zmianach tj. w wysokości 3.992.133,90 zł, przy czym w całości stanowiły je wydatki inwestycyjne.

Stwierdzono „zerowe" wykonanie wydatków inwestycyjnych zaplanowanych w § 6058 na finansowanie programów i projektów z udziałem środków unijnych w łącznej wysokości **2.779.312 zł**, które stanowiły ok. **35%** ogółu zaplanowanych do realizacji w 2008 roku wydatków inwestycyjnych. Powyższa sytuacja dotyczy następujących rozdziałów: **01010** - „Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi", **60016** – „Drogi publiczne gminne", **80104** – „Przedszkola", **80110** – „Gimnazja" oraz **90004** – „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach".

Z Załącznika nr 5 obejmującego „Sprawozdanie z wykonania zadań inwestycyjnych w 2008 roku" wynika, iż w ramach realizacji ujętego w rozdziale 60016, zadania pn. „Przebudowa chodnika, parkingu przy ul. Reguckiej w Celestynowie" wykonano „projekt budowlano-wykonawczy przebudowy drogi wojewódzkiej-..."
Skład Orzekający zwraca uwagę, iż zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (art. 19 i 20) sprawy z zakresu planowania, budowy oraz przebudowy, remontu dróg wojewódzkich należą do zadań samorządu wojewódzkiego, a nie zadań gminy.

Kwota zrealizowanych wydatków obejmuje wydatki, które na mocy Uchwały Rady Gminy Celestynów nie wygasły z upływem 2008 roku w wysokości **101.100 zł**.

Wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ukształtowały się na poziomie 83,20% wielkości planowanej tj. w kwocie 89.500 zł, natomiast ustalone w wysokości 5.000 zł wydatki na przeciwdziałanie narkomanii wykonano tylko w 66,48% planu. Wpływy z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu wyniosły w 2008 roku 95.976,89 zł i stanowiły 103,2% planu.

6. Ze sprawozdania Wójta dotyczącego wykonania wydatków w roku 2008 (Załącznik Nr 2), a także ze sprawozdania statystycznego Rb 28S wynika, iż wystąpiły przypadki, w których kwoty wydatków zrealizowanych przekraczają wielkości ujęte w uchwale budżetowej.
Dotyczy to:
- działu 010, rozdziału 01095 § 4430 „Różne opłaty i składki" – plan 10.673,94zł, wykonanie 10.775,86 (różnica – 101,92 zł),
- działu 750, rozdziału 75023, § 4140 „Wpłaty na PFRON" – plan – 33.258 zł, wykonanie – 33.758 zł (różnica 500 zł),
- działu 801, rozdziału 80101 § 3020 „Wydatki osobowe niezliczone do wynagrodzeń"- plan – 199.749,66 zł, wykonanie – 202.325,51 zł (różnica – 2.575.85 zł)

Łącznie dokonano przekroczeń planowanych wydatków na kwotę **3.177,77 zł.**

Skład Orzekający zwraca uwagę, iż w świetle przepisów art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości

ustalonych w uchwale budżetowej j.s.t. i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Stosownie zaś do przepisu art. 11 ust. 1 cyt. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia". Ust. 2 cyt. artykułu 11 stanowi iż: „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty wydatku ustalonej w rocznym planie finansowym jednostki wskutek zaniedbania lub niewypełnienia obowiązków w zakresie kontroli finansowej".

7. Z opiniowanego sprawozdania wynika, iż z budżetu Gminy Celestynów udzielona została dotacja w kwocie 10.000 zł na zakup sprzętu medycznego i aparatury dla Szpitala Powiatowego ZPZOZ w Otwocku, którą sklasyfikowano w § 256 „dotacja podmiotowa z budżetu dla samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej utworzonego przez j.s.t." Zarówno kwota jak i cel, na który w/w dotacja została przeznaczona wskazują na inwestycyjny (majątkowy) charakter wydatku, który zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji budżetowej ujmować należy w § 622 „Dotacje celowe z budżetu na sfinansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych".

8. Budżet realizowany w 2008 roku zamknął się nadwyżką w wysokości **922.482,46 zł,** podczas gdy planowany był deficyt na poziomie **2.122.013,15 zł.** W okresie sprawozdawczym Gmina Celestynów uzyskała przychody w łącznej kwocie **870.829,15 zł**, na które w całości złożyły się „wolne środki".

9. Rozchody związane ze spłatą rat zaciągniętych pożyczek i kredytów zrealizowano w 92,35% planu tj. w kwocie **1.690.522,97 zł**, natomiast na obsługę długu (rozdz. 75702) wydatkowano tylko ok. 60% tj. 275.768,86 zł z zaplanowanej kwoty 460.000 zł. W sprawozdaniu nie wyjaśniono przyczyn powyższego stanu.

   Łączne obciążenia Gminy Celestynów z tytułów wymienionych w art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiły **ok. 8,2%** planowanych dochodów.

10. Z Załącznika Nr 4 pn. „Sprawozdanie z wykonania za 2008 rok Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej" wynika, iż do przychodów w/w F-szu Gmina Celestynów zaliczyła dotację z Wojewódzkiego F-szu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w wysokości 10.000 zł.

    Skład Orzekający zwraca uwagę, iż ani ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska, ani inne przepisy regulujące sprawy gospodarki finansowej j.s.t. (ustawa o finansach publicznych, ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach j.s.t.) nie uprawniają do zaliczenia dotacji z WFOŚ i GW do przychodów GFOŚ i GW. Jest to zatem dochód budżetu gminy.

11. Do Sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Celestynów za 2008 rok, które zgodnie z art. 199 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Wójt jest zobowiązany przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej do zaopiniowania, dołączone zostały także Sprawozdania finansowe: Gminnego Ośrodka Kultury w Celestynowie i SPZOZ, które w świetle cyt. wyżej przepisu otrzymuje organ stanowiący. W/w

sprawozdania nie podlegają wprawdzie zaopiniowaniu przez Skład Orzekający, niemniej zauważa on, iż ujęte w Sprawozdaniu finansowym Gminnego Ośrodka Kultury kwoty dotacji (planowanej- 460.992 zł i wykonanej – 404.661 zł) są różne od wielkości wynikających z opiniowanego sprawozdania Wójta oraz sprawozdania statystycznego Rb-28 S. Zgodnie z cyt. Sprawozdaniami wynoszą one odpowiednio 462.492 zł (plan) i 349.894,91 zł (wykonanie).

Formułując niniejszą opinię i przedstawiając swoje spostrzeżenia Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie odniósł się przede wszystkim do stanu wynikającego ze sprawozdania przedłożonego przez Wójta Gminy Celestynów, konfrontując je ze sprawozdaniami statystycznymi. Kierował się on przy tym wynikającą z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zasadą, iż sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy jest opiniowane przez Skład Orzekający pod względem kryterium jego zgodności z prawem i stanem faktycznym. Ocena merytoryczna działań Wójta w zakresie gospodarności i celowości przy realizacji budżetu należy natomiast do Rady Gminy Celestynów.

PRZEWODNICZĄCA
Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
mgr Bożenna Piotrowska