

Uchwała Nr SO-1/0954/35/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 5 kwietnia 2023 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu
Miasta i Gminy Mikstat za rok 2022 wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 6/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 lutego 2023 roku, w składzie:

Przewodnicząca: Barbara Dymkowska

Członkowie: Małgorzata Łuczak
Dorota Wierzbicka

działając na podstawie przepisów art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Mikstat sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2022 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami

opinię pozytywną z zastrzeżeniem zawartym w pkt. II.9

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z realizacji budżetu Miasta i Gminy Mikstat za 2022 rok przedłożone tut. Izbie w dniu 27 marca 2023 r. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową na 2022 r. i jej zmianami, uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2022 – 2027 wraz ze zmianami oraz ze sprawozdaniami budżetowymi o symbolu Rb sporządzonymi na dzień 31 grudnia 2022 roku.

I. Przedłożone sprawozdanie zostało opracowane w formie opisowo - tabelarycznej.

W sprawozdaniu Burmistrz zawarł informację o zrealizowanych w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej dochodach i wydatkach oraz przychodach i rozchodach budżetu. Zaprezentowano realizację dochodów i wydatków majątkowych, w tym poszczególnych zadań inwestycyjnych. W części opisowej (w ramach poszczególnych podziałek klasyfikacyjnych) przedstawiony został stopień zaawansowania realizacji poszczególnych programów wieloletnich oraz zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, czym wypełniono wymogi art. 269 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

W sprawozdaniu przedstawiono także realizację dotacji udzielanych z budżetu dla jednostek sektora i spoza sektora finansów publicznych, wykonanie dotacji i wydatków na zadania zlecone, realizację Funduszu Sołeckiego, wykonanie dochodów i wydatków Funduszu Pomocy Obywatelom Ukrainy oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID – 19.

Wskazano również na przyczyny odchyień w realizacji planowanych kwot dochodów oraz wydatków budżetu, przedstawiono stan zaległości, skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, udzielonych ulg i zwolnień, umorzeń i rozłożenia na raty.

Nadto w sprawozdaniu w części opisowej zawarto także informacje o wysokościach zrealizowanych w roku 2022 dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Na stronie 47 i 50 odniesiono się także do uchwały Rady Miejskiej w Mikstacie Nr XLI/260/2022 z dnia 29 grudnia 2022 roku, którą ustalono wykaz oraz plan finansowy wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego 2022 na kwotę 115.180,96 zł oraz ostateczny termin ich wykonania na 30 czerwca 2023 r.

II.1. Z przedłożonego sprawozdania o wykonaniu budżetu wynika, że budżet za rok 2022 zamknięto deficytem budżetowym w wysokości 806.419,17 zł przy planowanym w kwocie 3.773.797,00 zł bowiem:

- a) dochody zrealizowano w kwocie 44.226.522,08 zł, co stanowi 95,35% wielkości planowanej, z tego:
 - dochody bieżące wykonano w wysokości 39.754.008,87 zł,
 - dochody majątkowe wykonano w wysokości 4.472.513,21 zł,
- b) wydatki zrealizowano w kwocie 45.032.941,25 zł, co stanowi 89,78% wielkości planowanej, z tego:
 - wydatki bieżące wykonano w wysokości 35.945.048,17 zł,
 - wydatki majątkowe wykonano w wysokości 9.087.893,08 zł.

Z powyższego wynika, że wykonane wydatki bieżące są niższe od wykonanych dochodów bieżących, co spełnia wymogi art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

- c) Planowane przychody zrealizowano w wysokości 7.047.622,15 zł, co stanowi 101,85% planu, w tym:
 - z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych, pomniejszonej o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 4.071.540,15 zł (101,79%),
 - z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 654.832,00 zł (100%),
 - z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2.321.250,00 zł (102,48%).
- d) Rozchody wykonano w wysokości 3.146.060,00 zł, co stanowi 100,00 % wielkości planowanej, z tego: z tytułu spłat rat kredytów w kwocie 758.060,00 zł oraz z tytułu środków przekazanych na lokatę terminową w kwocie 2.388.000,00 zł.

Powyższe wielkości są zgodne ze sprawozdaniem Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do 31 grudnia 2022. Ponadto z powyższego sprawozdania wynika, że wykonany deficyt budżetu został sfinansowany przychodami z nadwyżki z lat ubiegłych.

2. Z przedmiotowego sprawozdania (str. 62), jak również ze sprawozdania Rb-Z „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń” wynika, iż zadłużenie Miasta i Gminy Mikstat na koniec 2022 roku wyniosło 1.613.190,00 zł, co stanowiło 3,65 %, wykonanych dochodów. Na dzień 31.12.2022 Jednostka nie posiadała zobowiązań wymagalnych.

3. Ze sprawozdania Burmistrza, jak i ze sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych wynika, że należności na koniec 2022 roku wynosiły 940.178,15 zł, w tym zaległości 763.308,75 zł. W sprawozdaniu wskazano (str. 20) na podejmowane działania mające na celu ich wyegzekwowanie. W porównaniu do analogicznego okresu roku 2021 nastąpił wzrost zaległości o kwotę 22.199,54 zł.

4. W przedmiotowym sprawozdaniu Burmistrza podano, co wynika także ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za 2022 rok, iż kwota zobowiązań wyniosła 6.114.820,46 zł. W sprawozdaniu wskazano jednostki i kwoty oraz z jakiego tytułu zobowiązania te zostały zaciągnięte. Ustalono, iż nie występują przypadki przekroczenia planowanych wydatków budżetowych, jednakże w n/w przypadkach suma wykonanych wydatków i zobowiązań (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) przekraczała kwotę planowaną w budżecie:

- o 1.150,68 zł w dziale 801, rozdział 80104, § 4300,
- o 4.790.505,36 zł w dziale 900, rozdział 90001, § 6370,
- o 116.744,13 zł w dziale 900, rozdział 90002, § 4300 i
- o 169.935,57 zł w dziale 926, rozdział 92601, § 6370.

W opinii Składu Orzekającego zaciągnięte zobowiązania znajdują uzasadnienie w upoważnieniach, jakie Burmistrz otrzymał od Rady Gminy ujętych w § 10 uchwały Rady Miejskiej w Mikstacie Nr XXX/211/2021 z dnia 29 grudnia 2021 roku w sprawie uchwały budżetowej Miasta i Gminy na 2022 rok oraz § 4 uchwały Nr XXX/210/2021 z dnia 29 grudnia 2021 w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Mikstat na lata 2022 – 2038.

5. Wpłaty na rzecz izb rolniczych wykonano na poziomie 1,98 % wpływów z podatku rolnego.

6. Analiza realizacji wydatków budżetowych w § 4440 – „Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” wykazała, że przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych we wszystkich podziałkach klasyfikacji budżetowej zrealizowano w 100 % planowanych wydatków.

7. Skład Orzekający wskazuje, że w niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej poniesione zostały wydatki związane z zapłatą odsetek:

Dział	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Plan	Wykonanie
855	85501	4580	Pozostałe odsetki	5.500,00	601,34
855	85502	4580	Pozostałe odsetki	8.600,00	66,50

W sprawozdaniu poinformowano z jakich powodów wydatki te zostały poniesione (str.56).

8. Dochody z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (§0480) wykonane zostały w wysokości 133.469,32 zł, wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (§0270) wyniosły 56.824,86 zł.

Plan wydatków na rok 2022 został również zwiększony o kwotę niewykonanych wydatków z roku 2021 w wysokości 154.832,00 zł. Wydatki na przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii zrealizowano w łącznej kwocie 165.492,54 zł. Burmistrz na stronie 54 odniósł się do niższego wykonania wydatków w stosunku do planu.

Skład Orzekający podkreśla, że zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 165, z późn. zm.) pobierane przez Gminę „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 i art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ będą wykorzystywane na realizację:

1) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o których mowa w art. 4¹ ust. 2,

2) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, w której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, o którym mowa w art. 4¹ ust. 2

- i nie mogą być przeznaczone na inne cele.”

Ponadto w myśl art. 9³ ust. 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi środki pochodzące z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym (określone w art. 9² ust. 11 i 21 ustawy) gmina zobowiązana jest przeznaczyć „na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”.

9. Dochody uzyskane w rozdziale 90002 związane z finansowaniem gospodarki odpadami komunalnymi zostały wykonane w kwocie 1.726.710,52 zł (w tym § 0490 w kwocie 1.719.135,24 zł). Należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na koniec 2022 roku wynosiły 111.545,13 zł, w tym zaległości z tytułu niewpłaconych w terminie opłat stanowiły kwotę 72.498,07 zł.

Na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi poniesiono wydatki w kwocie 1.956.633,38 zł (rozdział 90002). Zobowiązania niewymagalne na 31 grudnia 2022 r. związane z gospodarką odpadami łącznie z paragrafami wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń stanowiły kwotę 128.650,00 zł.

Finansowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi za 2022 rok zamknęło się zatem deficytem w wysokości **229.922,86 zł.**

W części opisowej sprawozdania Burmistrz odniósł się do wysokości dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (str. 19) oraz wysokości wydatków związanych z pokrywaniem kosztów gospodarki odpadami komunalnymi (str. 57), jak również do stanu zaległości z tego tytułu, natomiast nie odniesiono się do deficytowego wykonania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz przyczyn nie podjęcia przez Radę Miejską uchwały na podstawie art. 6r ust. 2da, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.), zgodnie z którym „Rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, lub

2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.”

Skład Orzekający wskazuje, że do 31 grudnia 2022 roku do tutejszej Izby nie wpłynęła uchwała Rady Miejskiej w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, mimo, że z planu budżetu dochodów i wydatków na 2022 rok wynikało, iż system się nie bilansował, a plan wydatków na finansowanie gospodarki odpadami komunalnymi przewyższał plan dochodów o 112.048,00 zł. Zatem nawet w sytuacji wykonania planu dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w pełnej (100%) wysokości, z uwagi na wysokość planu wydatków system by się nie zbilansował, a ponadto mimo podjęcia przez Radę Miejską uchwały Nr XXXIV/232/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r. obejmującej min. ustalenie nowych stawek opłaty, nie dokonano zmiany planu dochodów skutkującej zbilansowaniem się systemu na poziomie planu.

Na powyższe Skład Orzekający zwrócił uwagę w opinii w sprawie projektu budżetu na 2022 rok, jak również w opinii w sprawie wyrażenia opinii o informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta i Gminy Mikstat za pierwsze półrocze 2022 roku. Pismem Nr IGP.6232/1/2022 z dnia 22.07.2022 r.

Burmistrz Miasta i Gminy Mikstat złożył wyjaśnienia, iż monitoruje na bieżąco system i w sytuacji stwierdzenia konieczności podjęcia uchwały o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Rada Miejska w Mikstacie podejmie przedmiotową uchwałę.

Skład Orzekający podkreśla, iż ustalenie przez radę stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości niezapewniającej bilansowanie się systemu odpadowego powinno być powiązane z równoczesnym podjęciem uchwały o dopłacie do systemu ze środków nie pochodzących z opłaty.

Z przepisów art. 6r ust. 1 – 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika obowiązek ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości zapewniającej realizację obowiązkowego zadania własnego gminy polegającego na pokrywaniu kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, chyba że jak wskazano powyżej, organ stanowiący postanowi w drodze uchwały o pokryciu części tychże kosztów z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W ocenie Składu Orzekającego z punktu widzenia przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach niedopuszczalna jest dopłata do systemu gospodarowania odpadami komunalnymi bez podjęcia uchwały o dopłatach, bowiem stanowi to naruszenie przepisów art. 6r ust. 1-2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie.

Ponadto, ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2021 rok wynika, że system gospodarowania odpadami komunalnymi zamknął się z kolei nadwyżką dochodów z tytułu opłat za gospodarowane odpadów nad wydatkami na gospodarkę odpadami w kwocie 129.293,27 zł. Analiza budżetu na 2022 rok wykazała, że powyższa nadwyżka nie została wprowadzona do budżetu na plan przychodów § 905 i jednocześnie plan wydatków na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 6r ust. 2c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.): *Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2b, a także kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów.*

10. Z przedmiotowego sprawozdania Burmistrza oraz ze sprawozdania Rb-28S z planu wydatków budżetowych za 2022 rok wynika, że w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60014 Drogi publiczne powiatowe wykazano w:

- § 2710 przekazanie dotacji na pomoc finansową dla Powiatu Ostrzeszowskiego w kwocie 201.000,00 zł,
- § 6300 przekazanie dotacji na pomoc finansową dla Powiatu Ostrzeszowskiego w kwocie 25.000,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że udzielenie w 2022 roku powyższych dotacji celowych na pomoc finansową winno zostać poprzedzone podjęciem przez Radę Miejską stosownych uchwał na podstawie art. 10 ust. 2, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 216 ust. 2 pkt 5 i 220 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.).

Zgodnie zaś z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach

obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668) w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego między innymi w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Uchwały o udzieleniu pomocy finansowej dla Powiatu Ostrzeszowskiego nie zostały w 2022 roku przekazane do nadzoru. W myśl art. 86 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. w zakresie spraw finansowych organem nadzoru nad działalnością gminną jest regionalna izba obrachunkowa i stosownie do art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Wójt (Burmistrz) przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium oraz inne uchwały rady gminy i zarządzenia wójta objęte zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Uchwały, o których mowa powyżej nie zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu i w związku z tym, nie zostały także poddane analizie prawnej. Skład Orzekający wskazuje zatem, że Burmistrz Miasta i Gminy nie dopełnił w 2022 roku obowiązku nałożonego na organ wykonawczy art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

III. Inne uwagi.

W tabeli przedstawiającej dochody wg źródeł (str.14) podano wykonanie dochodów z części subwencji oświatowej w kwocie 36.451.548,00 zł, natomiast według sprawozdania Rb-27S za IV kw. 2022 roku wykonanie tej subwencji wyniosło 6.451.548,00 zł. Poza tym analiza porównawcza danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2022 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tut. Izbie.

IV.

Przedłożona informacja o stanie mienia komunalnego obrazuje stan majątku, jaki gmina posiada, jego wartość i sposób wykorzystywania, zmiany w stanie mienia od dnia złożenia poprzedniej informacji oraz dochody z tego tytułu uzyskiwane przez Gminę. Zatem w ocenie Składu Orzekającego załączona do sprawozdania z wykonania budżetu Informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze powyższe Skład Orzekający wyraził opinię jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego
(-) Barbara Dymkowska

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.