

Uchwała Nr SO-0954/28/12/Ln/2016

**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 21 kwietnia 2016 roku**

w sprawie: wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Bojanowo za 2015 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 4/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2016 roku w osobach:

Przewodnicząca: Danuta Szczepańska

Członkowie: Zdzisław Drost

Małgorzata Okrent

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 ze zm.) w związku z art. 267 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, j.t. ze zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Gminy Bojanowo sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego

opinię pozytywną z uwagami.

U z a s a d n i e n i e

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Bojanowo za 2015 rok wraz z informacją o stanie mienia jednostek samorządu terytorialnego przedłożone tutaj Izbie w dniu 31 marca 2016 roku.

Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą budżetową uchwaloną w pełnej szczegółowości oraz ze sprawozdaniami budżetowymi.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

W części opisowej Burmistrz zawarł informację o planowanych i wykonanych dochodach, wydatkach, przychodach i rozchodach budżetu.

W części tabelarycznej przedstawiono:

- dochody i wydatki w pełnej szczegółowości,
- zestawienie przychodów i rozchodów budżetu,
- zestawienie zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i innych zadań zleconych gminie ustawami,
- zestawienie przychodów i wydatków zakładów budżetowych,
- zestawienie udzielonych z budżetu Gminy dotacji,
- zestawienie stanu zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń,

- dochody i wydatki związane z realizacją zadań określonych w gminnym programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii,
- wydatki – Fundusz Sołecki,
- dochody i wydatki związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną,
- przebieg realizacji programów wieloletnich.

Skład Orzekający stwierdza, że w części opisowej przedłożonego sprawozdania z wykonania budżetu za 2015 rok Burmistrz Gminy wyjaśnił przyczyny odchyień od przyjętego w budżecie planu dochodów i wydatków.

II.1. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2015 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Izbie, za wyjątkiem rozbieżności wykazanych w pkt III opinii.

II.2. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet za rok 2015 został wykonany z nadwyżką budżetu w kwocie 1.319.232,04 zł bowiem:

- a) dochody wykonano w wysokości 26.880.419,39 zł, tj. 99,51 % planu,
- b) wydatki wykonano w wysokości 25.561.187,35 zł, tj. 95,90 % planu.

Dochody bieżące wykonano w kwocie 25.590.857,73 zł i wydatki bieżące w kwocie 23.540.571,50 zł, co spełnia wymóg z art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przychody zrealizowano w kwocie 1.119.769,26 zł, w tym 965.000,00 zł z tytułu pożyczek i kredytów (100 % planu) oraz 154.769,26 zł z tytułu wolnych środków.

Rada Gminy podjęła uchwały o zaciągnięciu pożyczek i kredytów. Skład Orzekający wydał opinie (pozytywne) o możliwości spłaty kredytów i pożyczek na łączną kwotę 2.055.000,00 zł, z tego do realizacji w 2015 r. – 965.000,00 zł.

W okresie sprawozdawczym spłacono raty z zaciągniętych pożyczek i kredytów w wysokości 1.445.409,83 zł, co stanowi 97,64 % planowanych rozchodów z tego tytułu.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2015.

Na koniec 2015 roku Jednostka posiadała zobowiązania w kwocie 8.046.000,00 zł (z tytułu pożyczek i kredytów). Kwota ta stanowi 29,93 % wykonanych dochodów.

Gmina posiada również zobowiązania (niewymagalne) z tytułu poręczeń w wysokości 328.785,45 zł.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na koniec IV kwartału 2015 roku.

III. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania Skład Orzekający stwierdził, że:

- 1) W zestawieniu tabelarycznym (str. 9), jak i w części opisowej dochodów (str. 60) nie wykazano dochodów w dz. 921 rozdz. 92019 § 0970 w kwocie 995,93 zł. Kwota ta wynika ze sprawozdania Rb-27S.
- 2) W „Zestawieniu przychodów i rozchodów budżetu” (str. 22) wykonanie przychodów z tytułu wolnych środków wykazano w wysokości 154.769,00 zł, natomiast ze sprawozdania Rb-NDS wynika kwota 154.769,26 zł. Skutkiem tego błędu kwota wykonania przychodów oraz saldo również zostało wykazane w błędnej wartości.

- 3) W części opisowej sprawozdania (str.78) przy opisie wydatków w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” Burmistrz stwierdził, iż *„Przekazane dotacje dla GCKSTiR zostały przeznaczone wyłącznie na działalność kulturalną, natomiast na działalność sportowo-rekreacyjną przeznaczane są środki własne gminnego centrum”*.

Skład Orzekający wskazuje, że działalność gmin w zakresie kultury, jako zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym, została uregulowana ustawą z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. poz. 406, z późn. zm.). Stosownie do przepisów art. 9 ust. 1 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Jednostka samorządu terytorialnego będąca organizatorem instytucji kultury zapewnia tej instytucji środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12). Z chwilą wpisu do odpowiedniego rejestru prowadzonego przez organizatora instytucja kultury uzyskuje osobowość prawną (art. 14 ust. 1). W art. 13 ust. 2 pkt 6 tejże ustawy zapisano, że statut zawiera: *„postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić”*.

Skład Orzekający podkreśla, że powyższy przepis nie dotyczy wypełniania innych niż kulturalne zadań gminy, a jedynie pozwala na prowadzenie działalności innej niż kulturalna celem wspomagania realizacji zadań w zakresie kultury.

Szczegółowe zasady gospodarki finansowej instytucji kultury zostały określone w rozdziale 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W świetle tych uregulowań ustawy uznać należy, że instytucja kultury, jako osoba prawna jest całkowicie odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującą w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych (por. np. wyroki NSA w Szczecinie: z dnia 4 kwietnia 2001r., sygn. akt SA/Sz 2268/00; z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, WSA w Kielcach z dnia z dnia 14 maja 2015r. sygn. akt II SA/Ke 339/15) nie można podzielić poglądu, zgodnie z którym to jedynie wola organizatora decyduje o tym, jakie zadania będą przypisane tworzonej przez niego instytucji kultury, według jakich zasad taka instytucja będzie działała oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową. W ocenie sądów administracyjnych pogląd ten stoi bowiem w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym i do ustawy o finansach publicznych.

Przepis art. 13 ust. 1 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej stanowi, że instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, zaś dyspozycja ust. 2 tegoż artykułu określa elementy, jakie powinien ów statut zawierać. Z powyższych przepisów wynika, że do obligatoryjnych elementów statutu należy określenie zakresu działalności instytucji kultury, czyli ustalenie ram działalności kulturalnej - polegającej według art. 1 ust. 1 ustawy na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Określenie zakresu działalności instytucji kultury stanowi konkretyzację celu, dla którego została

ona powołana. Niewątpliwie zakres ten musi odnosić się do celu działania tej instytucji kultury, czyli dotyczyć działalności stricte kulturalnej i jasno przedstawiać w jakich formach i czym konkretnie instytucja kulturalna będzie się zajmować. Postanowienia statutu w tej materii winny zatem dotyczyć podstawowych, zasadniczych aspektów zamierzonej działalności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2014/12).

Skład Orzekający wskazuje, że z regulacji zawartych w art. 18 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej wynika możliwość połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach. Również przepisy art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach (Dz. U. z 2012 r. poz. 642, z późn. zm.) stanowią, że biblioteki publiczne mogą być łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań. Połączenie wymaga zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Bibliotecznej i właściwej wojewódzkiej biblioteki publicznej oraz wydania zgody przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Przepisy ww. ustaw nie przewidują natomiast możliwości łączenia instytucji kultury (w tym bibliotek) z innymi podmiotami.

Przechodząc do kwestii związanych z realizacją zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w zakresie kultury fizycznej i sportu, Skład Orzekający wskazuje, iż w myśl art. 14 pkt 7 i art. 219 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w ww. zakresie, w tym utrzymywanie terenów rekreacyjnych mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe w ramach dotacji określanej na ten cel w uchwale budżetowej. Zakłady takie są jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, działającymi na podstawie statutu, określającego w szczególności nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.

Z kolei definicja legalna „sportu”, zawarta jest w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o sporcie sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej, psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Przepisy art. 3 ust. 1 ww. ustawy wskazują jednocześnie, że formą prowadzenia działalności sportowej jest w szczególności klub sportowy. Ta szeroka definicja, wykraczająca poza klasyczne ujęcie sportu, obejmująca nie tylko podjęcie współzawodnictwa i przestrzeganie obowiązujących w nim reguł, ale też rekreacyjną aktywność fizyczną nienakierowaną na rywalizację, nie upoważnia do stwierdzenia, że działalność sportowa może być realizowana w formie instytucji kultury.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający wskazuje, że zadania z zakresu kultury oraz działalność sportowa i rekreacyjna winny być realizowane w ramach odrębnych jednostek, które różnią się nie tylko formą organizacyjną, ale i zasadami finansowania. Brak jest zatem podstaw prawnych, aby instytucja kultury realizowała zadania z zakresu sportu i finansowała je przychodami uzyskiwanymi z działalności kulturalnej.

- 4) W „Zestawieniu przychodów i rozchodów Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Bojanowie” (str. 31) w § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” po stronie wykonania wykazano kwotę 195.048,66 zł, natomiast ze sprawozdania Rb-30S wynika kwota 1956.048,68 zł.
- 5) W części opisowej sprawozdania (str. 45) opisując plan budżetu Gminy Bojanowo po dokonanych zmianach w ciągu 2015 roku wykazano dochody i wydatki oraz nadwyżkę budżetu w kwotach wykonania, a nie w wartościach planowanych.
- 6) W części sprawozdania dotyczącej realizacji dochodów budżetu na str. 47 wykazano należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1.954.752,59 zł zamiast 1.954.742,59 zł. Prawidłowa kwota wynika ze sprawozdania Rb-27S.
- 7) W części opisowej dochodów budżetowych „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem” (dz. 756, str. 50) zawarto informację „Należność pozostała do zapłaty wynosi 1.289.511,16 zł w tym 29.704,55 zł.”. Kwota 29.704,55 zł wg sprawozdania Rb-27S stanowi kwotę nadpłaty i nie zalicza się do należności.
- 8) W części opisowej dochodów budżetowych „Edukacyjna opieka wychowawcza” (dz. 854, str. 59) w rozdziale „Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży, a także szkolenia młodzieży” wykazano dochody po stronie planu i wykonania w wysokości 8.235,00 zł zamiast 14.000,00 zł. Prawidłowa kwota wynika z części tabelarycznej dochodów (str. 8) oraz ze sprawozdania Rb-27S.
- 9) W części opisowej wydatków (str. 63) plan na remont urządzeń melioracyjnych wykazano w kwocie 10.000,00 zł podczas, gdy w zestawieniu tabelarycznym wydatków oraz w sprawozdaniu Rb-28S w dz. 010 rozdz. 01008 § 4270 jest kwota 19.555,00 zł.
- 10) W „Zestawieniu zobowiązań niewymagalnych zakładów budżetowych” (str. 82) kwota ogółem w kolumnie dotyczącej zobowiązań wobec pracowników nie odpowiada sumie wyszczególnionych kwot (w układzie zakładów budżetowych).
- 11) W zestawieniu tabelarycznym „Wieloletnia Prognoza Finansowa” (str. 83) w poz. „4. Dochody bieżące – wydatki bieżące” kwotę planu na 2015 rok wykazano w wysokości 1.222.248,45 zł zamiast 1.223.248,45 zł. Błędna kwota wynika ze złego wyliczenia.
- 12) W części sprawozdania prezentującej „Przebieg realizacji przedsięwzięć” (str. 84) na zadanie pn. „Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Bojanowo” wykazano łączne nakłady finansowe w kwocie 17.500,00 zł zamiast 17.000,00 zł. Prawidłowa kwota wynika z Uchwały Nr XIV/97/15 z dnia 22.12.2015r. w sprawie zmian Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Bojanowo na lata 2015-2018.

IV. W wyniku analizy sprawozdania z wykonania budżetu w powiązaniu ze sprawozdaniem budżetowym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych:

- 1) stwierdzono w n/w podziałkach klasyfikacji budżetowej przypadki przekroczenia planowanych wydatków budżetowych, co obrazuje poniższa tabela:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Przekroczenie (5-4)
1	2	3	4	5	6
801	80101	4240	74 641,55	74 705,05	63,50
801	80101	4440	176 213,00	176 213,81	0,81
801	80110	4240	38 790,34	40 396,22	1 605,88
801	80113	4440	3 959,00	3 959,12	0,12
Razem:					1 670,31

W sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2015 rok przy opisie wydatków Burmistrz nie zawarł informacji odnośnie przekroczeń. Natomiast w wyjaśnieniach do sprawozdania Rb-28S zawarto informację, iż „Plan dotacji po stronie wydatków omyłkowo został rozdzielony na rozdział 80150, dotyczący organizacji specjalnej nauki w szkołach podstawowych i gimnazjum. Poniesione wydatki były zgodne z przeznaczeniem dotacji, jednak plan nie został skorygowany.”

- 2) stwierdzono, że w n/w podziałkach klasyfikacji budżetowej (z pominięciem paragrafów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń) suma wydatków wykonanych i zobowiązań przekracza plan ustalony w budżecie, co prezentuje poniższa tabela:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan	Wykonanie	Zobowiązania	wykonanie + zobowiązania (5+6)	przekroczenie (7-4)
1	2	3	4	5	6	7	8
900	90015	4270	145 000,00	133 576,58	14 230,40	147 806,98	2 806,98

- V. Skład Orzekający stwierdza, że w niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej poniesione zostały wydatki związane z wypłatą odsetek:

Dział	Rozdział	Paragraf	Nazwa	Plan	Wykonanie
700	70005	4570	Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat	18 730,00	18 720,85
852	85212	4580	Pozostałe odsetki	10 000,00	727,62

Odnośnie w/w odsetek Burmistrz w sprawozdaniu przy opisie wydatków zawarł następujące informacje:

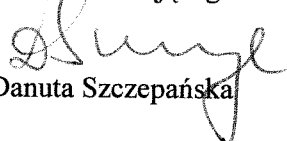
- w dz. 700 rozdz. 70005 § 4570 (str. 65) – „Zapłacono podatek VAT wraz z odsetkami jakie Gmina Bojanowo otrzymała za grunty przejęte pod drogę S5.”,
- w dz. 852 rozdz. 85212 § 4580 (str. 73) – „(...) są to odsetki od nienależnie pobranych świadczeń wpłacane przez świadczeniobiorców na konto OPS, które następnie są odprowadzane na konto Wojewody Wielkopolskiego za pośrednictwem Gminy.”.

- VI. Przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2015 r. zawiera dane wymagane przepisami art. 269 ustawy o finansach publicznych.

VII. Załączona informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji

Przewodnicząca
Składu Orzekającego



Danuta Szczepańska

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.