

**Uchwała Nr SO-0954/53/10/Ln/2019**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 25 kwietnia 2019 roku**

w sprawie: wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Powiatu Kościańskiego za  
2018 rok wraz z informacją o stanie mienia Jednostki i objaśnieniami

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem  
Nr 5/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 marca 2019 r. w osobach:

Przewodnicząca:       Małgorzata Okrent  
Członkowie:            Zdzisław Drost  
                              Danuta Szczepańska

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 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) w związku z art. 267  
ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.),  
wyraża o przedłożonym przez Zarząd Powiatu Kościańskiego sprawozdaniu z wykonania budżetu za  
2018 rok

**opinię pozytywną z uwagami**

**UZASADNIENIE**

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie Zarządu  
Powiatu Kościańskiego z wykonania budżetu za rok 2018, przedłożone tut. Izbie w dniu 28 marca  
2019 rok wraz z informacją o stanie mienia Powiatu. Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą  
budżetową na 2018 rok uchwaloną w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej oraz ze  
sprawozdaniem za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 roku, przedkładanymi Izbie.

Wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu przedłożono sprawozdanie z wykonania planu  
finansowego Samodzielnego Publicznego Zespołu Opieki Zdrowotnej w Kościanie za 2018 rok. Skład  
Orzekający wskazuje, że z art. 267 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wynika obowiązek  
przedłożenia przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego regionalnej izbie obrachunkowej,  
w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, sprawozdania rocznego  
z wykonania budżetu jednostki, zawierającego zestawienie dochodów i wydatków wynikające  
z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną.

1. W części opisowej sprawozdania Zarząd Powiatu zawarł informację o planowanych i wykonanych dochodach i wydatkach. Omówił realizację dochodów budżetowych wg źródeł ich pochodzenia, stan należności oraz ich windykację. W części obejmującej wydatki Zarząd przedstawił wykonanie w poszczególnych działach, omówił wydatki bieżące i majątkowe. Sprawozdanie zawiera również informacje o wykonaniu przychodów i rozchodów, a także o zadłużeniu Powiatu.
2. W części tabelarycznej zostały przedstawione m.in.: dochody Powiatu Kościańskiego na rok 2018 – wykonanie planu dochodów budżetowych za 2018 rok, dochody budżetu w podziale na bieżące i majątkowe, dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych Powiatowi ustawami oraz w drodze porozumień z organami administracji rządowej w 2018 roku, dochody i wydatki związane z realizacją zadań realizowanych w drodze umów (porozumień) z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, wydatki Powiatu Kościańskiego na rok 2018 – wykonanie planu wydatków budżetowych za 2018 rok, wydatki budżetu w podziale na bieżące i majątkowe oraz w podziale na grupy, wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych Powiatowi ustawami, wydatki związane z realizacją zadań w drodze porozumień z organami administracji rządowej w 2018 roku, dotacje udzielone z budżetu jednostkom sektora finansów publicznych i jednostkom spoza sektora finansów publicznych.

W ocenie Składu Orzekającego przedłożone sprawozdanie z wykonania budżetu za 2018 rok spełnia wymogi określone w art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

II. Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2018 rok oraz z danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych, za wyjątkiem pozycji opisanych w punkcie VII niniejszej opinii.

III. Na podstawie przeprowadzonego badania Skład Orzekający ustalił, że budżet Powiatu Kościańskiego za 2018 rok został wykonany z deficytem w wysokości 2.408.634,27 zł (przy planowanym w wysokości 6.700.000,00 zł), bowiem:

- a) dochody wykonano w wysokości 93.829.804,92 zł, co stanowi 100,31 % planu, z tego:
  - dochody bieżące wykonano w wysokości 69.329.329,06 zł, co stanowi 100,63 % planu
  - dochody majątkowe wykonano w wysokości 24.500.475,86 zł, co stanowi 99,42 % planu
- b) wydatki wykonano w wysokości 96.238.439,19 zł, co stanowi 96,01 % planu, w tym:
  - wydatki bieżące wykonano w wysokości 60.579.161,78 zł, co stanowi 94,40 % planu
  - wydatki majątkowe wykonano w wysokości 35.659.277,41 zł, co stanowi 98,86 % planu.

Zrealizowane wydatki bieżące są niższe od zrealizowanych dochodów bieżących, co spełnia wymóg art. 242 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W 2018 roku Powiat wyemitował obligacje komunalne na kwotę 4.500.000,00 zł oraz dysponował wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 4.205.857,90 zł. Powiat dokonał wykupu wyemitowanych wcześniej obligacji w wysokości 2.000.000,00 zł. Na podstawie sprawozdania Rb-Z „Kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec IV kwartału 2018 roku”, Skład Orzekający ustalił, że zadłużenie Powiatu na dzień 31 grudnia 2018 roku wynosiło 25.000.992,63 zł, co stanowi 26,65% wykonanych dochodów, z tego z tytułu wyemitowanych obligacji komunalnych 25.000.000,00 zł oraz zobowiązania z tytułu umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach 992,63 zł (telefony zakupione w systemie ratalnym).

IV. Ze sprawozdania Rb-28S „Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2018” wynika, że zobowiązania na dzień 31.12.2018 roku wyniosły 3.038.525,26 zł (zobowiązania wymagalne nie wystąpiły). Z analizy sprawozdania wynika, że zobowiązania ponad kwoty planowane w uchwale budżetowej dotyczą wynagrodzeń (§§ 404 i 407), pochodnych od wynagrodzeń (§§ 411, 412 i 478), składek na ubezpieczenie zdrowotne (dz. 851, rozdz. 85156, § 413), odsetek (§ 811) a także zakupu materiałów i wyposażenia (dz. 801, rozdz. 80102 § 421). Przekroczenia w §§ 8110, 4210 i 413 przedstawia poniższa tabela:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan w zł	Wykonanie w zł	Zobowiązania w zł	wykonanie + zobowiązania (5+6) w zł	przekroczenie (7-4) w zł
1	2	3	4	5	6	7	8
757	75702	8110	780 000,00	667 390,00	245 725,00	913 115,00	133 115,00
801	80102	4210	74 238,00	74 159,60	468,00	74 627,60	389,60
851	85156	4130	615 863,00	594 355,69	45 351,87	639 707,56	23 844,56
Razem:							157 349,16

Zarząd Powiatu na stronie 163 sprawozdania wyjaśnił przyczyny powstania zobowiązań niewymagalnych: „Zobowiązania niewymagalne wykazane na koniec roku 2018 związane są przede wszystkim z naliczeniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego wraz z pochodnymi oraz naliczeniem składek na ubezpieczenie zdrowotne za osoby bezrobotne (płatność w styczniu). Wykazano również kwotę odsetek od obligacji (...) (liczonych wg stanu na 31.12.2018 r.), których termin płatności przypada na I kwartał 2019 r. Pozostałe zobowiązania niewymagalne dotyczą niezapłaconych do końca roku – ze względu na termin ich dostarczenia – rachunków i faktur (...)”.

Rada Powiatu Kościańskiego w uchwale Nr XXXIII/314/17 z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie uchwały budżetowej Powiatu Kościańskiego na rok 2018 w § 11 pkt 3 upoważniła Zarząd Powiatu do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza 2018 rok. Na stronie 164 sprawozdania Zarząd poinformował, że uchwałą nr 149/822/17 z dnia 9 stycznia 2018 r. przekazał uprawnienia kierownikom jednostek organizacyjnych. Ponadto, w § 11 pkt 5 Rada upoważniła Zarząd do samodzielnego zaciągania zobowiązań do kwoty 7.000.000,00 zł.

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

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan w zł	Wykonanie w zł
600	60014	4580	343,00	342,49
600	60014	4590	8 033,00	8 032,50
750	75020	4600	4 000,00	4 000,00
756	75618	4580	1 000,00	0,00
756	75618	4590	3 500,00	0,00
Razem:			16 876,00	12 374,99

W złożonym sprawozdaniu Zarząd Powiatu na stronie 160 wyjaśnił przyczyny poniesienia odsetek i odszkodowań na łączną kwotę 25.666,19 zł wskazując, że „W zrealizowanych wydatkach budżetu Powiatu Kościańskiego w roku 2018 wystąpiły odsetki w kwocie 342,49 zł oraz odszkodowania na rzecz osób fizycznych w kwocie 6 223 zł. Wydatek ten związany był z wypłatą odsetek i odszkodowania na rzecz osoby fizycznej za uszkodzony samochód przez spadające gałęzie na drodze powiatowej Stare Oborzyska – Betkowo. Wypłacono również odszkodowania za zajęte nieruchomości pod budowę dróg na rzecz osób fizycznych w kwocie 1 809,50 zł. Zapłacono również karę w wysokości 4 000,00 nałożoną przez Wojewodę Wielkopolskiego za przekroczenie terminu do wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na rozbiórkę.”.

- VI. Analiza realizacji wydatków budżetowych w § 4440 – „Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” wykazała, że przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych odbiegało od planu w poniższych podziałkach klasyfikacji budżetowej:

Dział	Rozdział	Paragraf	Plan w zł	Wykonanie w zł	%
801	80115	4440	180 333,00	171 936,00	95,34
801	80117	4440	35 133,00	34 661,00	98,65
801	80120	4440	87 433,00	87 084,00	99,60
801	80130	4440	92 164,00	90 093,00	97,75

852	85202	4440	133 704,00	133 576,75	99,90
854	85410	4440	25 977,00	25 343,00	97,55

Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1316, z późn. zm.) „równowartość dokonanych odpisów i zwiększeń naliczonych zgodnie z art. 5, 13 i 14 na dany rok kalendarzowy pracodawca przekazuje na rachunek bankowy Funduszu w terminie do dnia 30 września tego roku (...)”. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 roku w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zfs (Dz. U. z 2009 r. Nr 43, poz. 349), podstawę do naliczenia odpisu stanowi przeciętna planowana w danym roku kalendarzowym liczba zatrudnionych u pracodawcy, skorygowana w końcu roku do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych, obejmująca pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy (po przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy). Korekta powinna odbyć się zarówno w zakresie planu jak i wykonania.

VII. W wyniku analizy przedłożonego sprawozdania stwierdzono następujące rozbieżności:

- 1) str. 28 podano, że wykonanie dochodów bieżących wyniosło 100,31% zamiast 100,63% (100,31% to wykonanie dochodów ogółem),
- 2) str. 45 przy omawianiu dochodów z gospodarowania gruntami i nieruchomościami w tiret czwartym podano, że kwota 202.276,78 zł to „dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa”, podczas gdy na tę kwotę składa się dotacja z budżetu państwa (§ 2110) w wysokości 174.019,99 zł oraz pomoc finansowa otrzymana od innej jst - Województwa Wielkopolskiego (§§ 2710 i 6300) w łącznej kwocie 28.256,79 zł,
- 3) w tabeli „Dotacje udzielone z budżetu jednostkom sektora finansów publicznych i jednostkom spoza sektora finansów publicznych” na str. 132-137 wykazano dane dotyczące planu i wykonania wg stanu na koniec I półrocza zamiast na koniec 2018 r., i tak:

Wyszczególnienie	Jest	Winno być
Dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych:		
Plan	1 995 487,27	1 968 975,02
Wykonanie	834 540,78	1 753 634,11
Dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych – podmiotowe:		
Plan	1 012 270,00	1 015 570,00
Wykonanie	376 567,09	759 211,47
Dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych – celowe:		
Plan	442 571,00	499 471,00
Wykonanie	274 963,00	476 732,81

Dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych – razem:		
Plan	1 454 841,00	1 515 041,00
Wykonanie	651 530,09	1 235 944,28

- 4) str. 160 opisując wydatki na zadania z zakresu ochrony środowiska podano, że kwotę 22.525,68 zł przeznaczono „na realizację programu regulacji liczebności lisa” (są to wydatki planowane w rozdz. 90008 w §§ 4190, 4210, 4220 i 4300).

WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 czerwca 2014 r. sygn akt V SA/Wa 11333/14 „zauważył, że zgodnie z art. 6 i art. 7 ustawy - Prawo łowieckie naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, administracje w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Z powyższego wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Innymi słowy z art. 7 ustawy - Prawo łowieckie wynika, że sprawowanie administracji z zakresu łowiectwa jako zadania z zakresu administracji rządowej nie jest zastrzeżone jedynie dla samorządu województwa. W związku z tym kompetencje Starosty, określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie, do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny stanowią administrację z zakresu łowiectwa sprawowaną przez samorząd powiatowy, a więc tym samym są zadaniami z zakresu administracji rządowej. W tej sytuacji zadania Starosty (...) określone w art. 45 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie winny być finansowane z dotacji celowej z budżetu państwa zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie zaś ze środków własnych (...) lub też z dotacji (...)”

NSA w wyroku z dnia 15 czerwca 2016 r. (sygn. akt II GSK 2198/14) uznał, że przyjęta przez WSA Warszawie w wyroku z dnia 16 czerwca 2014 r. sygn. akt V SA/Wa 11333/14 „wykładnia art. 6 i art. 7 ustawy - Prawo łowieckie jest prawidłowa. Z powołanych przepisów niewątpliwie wynika, że administracja w zakresie łowiectwa stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej, którą sprawuje samorząd województwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”. Dalej NSA podnosi, że z przepisu art. 45 ust. 3 ustawy nie można wyprowadzić wniosku że w zakresie w nim wskazanym ustawodawca odstąpił od zasady wynikającej z art. 6 ustawy - Prawo łowieckie. „Przyznanie staroście kompetencji do wydawania decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny świadczy wyłącznie o tym, że w tym zakresie wykonywanie administracji z zakresu łowiectwa, jako zadania z zakresu administracji rządowej, powierzono innemu podmiotowi niż samorząd województwa, co jest zgodnie z art. 7 ustawy - Prawo łowieckie. Sąd pierwszej instancji słusznie zwrócił uwagę, że wykonywanie przez starostę kompetencji określonych w art. 45 ust. 3 ustawy - Prawo łowieckie powinno być finansowane z dotacji z budżetu państwa (art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).” Należy także dodać, że

wydawanie przez starostę decyzji o odłowie lub odstrzale redukcyjnym zwierzyny jest możliwe wyłącznie w przypadku szczególnego zagrożenia w prawidłowym funkcjonowaniu obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej.

5) str. 170 podano, że planowana jest spłata zadłużenia w latach:

- 2019 = 2.000.992,63 zł (w tym raty za telefon)
- 2020 = 2.000.000,00 zł

podczas gdy z WPF wynika, że spłata rat za telefon planowana jest na lata 2019 (956,63 zł) oraz 2020 (36,00 zł).

VIII. Zarząd Powiatu na stronach 164-167 przedstawił zmiany w planie wydatków zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

IX. Zgodnie z art. 269 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w sprawozdaniu omówiono stan realizacji zadań wykonywanych w cyklu wieloletnim.

X. Załączona informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przy czym:

- str. 17 w części „Długoterminowe aktywa finansowe” podano, że Powiat posiada 23 udziały na łączną wartość 250.000,00 zł, podczas gdy na koniec 2017 roku były to 23 udziały na łączną wartość 230.000,00 zł a w 2018 r. poniesiono wydatki na zakup udziałów w kwocie 20.000,00 zł,
- str. 18 w tabeli nr 5 o nazwie „Wartość mienia do dyspozycji Powiatu na 31 grudnia 2018 r. w zł” podano wartość aktywów trwałych wg stanu na dzień 31.12.2017 r. w kwocie 319.721.278,56 zł podczas gdy z informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego za 2017 rok wynika kwota 317.998.601,86 zł.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca

Składu Orzekającego

  
Małgorzata Okrent

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