



**Uchwała nr SO-0953/31/19/2020**  
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 21 września 2020 r.

wyrażająca opinię o informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r.  
Gminy Dominowo

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu nr 25/2020 z dnia 1 września 2020 r. w osobach:

Przewodnicząca: Aldona Pruska  
Członkowie: Grażyna Wróblewska  
Karol Chyra

działając na podstawie art. 13 pkt 4 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) wyraża o przedłożonej przez Wójta Gminy Dominowo informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 r.

**opinię pozytywną  
z uwagami w pkt II.9 oraz III.2**

**UZASADNIENIE**

Na podstawie przedłożonych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu przez Wójta Gminy Dominowo:

- informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2020 roku wraz z informacją o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć,
- informacji o przebiegu wykonania planu finansowego instytucji kultury – Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej,

a także po zapoznaniu się z budżetem na rok 2020 (po zmianach), uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej i jej zmianami, jak również ze sprawozdaniami budżetowymi dotyczącymi pierwszego półrocza 2020 roku Skład Orzekający ustalił, co następuje.

- I. Informacja zawiera dane wymagane uchwałą Nr XXXIII/195/2010 Rady Gminy Dominowo z dnia 29 czerwca 2010 roku w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy, informacji o przebiegu wykonania planu finansowego samorządowej instytucji kultury, informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, za wyjątkiem opisanym w pkt II.9.2).

## II.

1. Wykonanie podstawowych wielkości budżetu za pierwsze półrocze 2020 r., wyniosło:
  - dochody: 8.858.519,47 zł, co stanowi 55,22% planu, w tym dochody bieżące 8.805.514,22 zł, (55,37% planu) oraz dochody majątkowe 53.005,25 zł (38,41% planu),
  - wydatki: 8.104.920,11 zł, co stanowi 48,00% planu, w tym wydatki bieżące 7.935.362,64 zł, (50,96% planu) oraz wydatki majątkowe 169.557,47 zł (12,92% planu).
2. Analiza porównawcza prezentowanych danych w informacji z wykonania budżetu za I półrocze z kwotami planowanymi w budżecie na 2020 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych w tut. Izbie.
3. Analiza wydatków budżetu w powiązaniu ze sprawozdaniem Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych wykazała, że:
  - 1) nie występują przypadki przekroczenia planowanych wydatków,
  - 2) suma wydatków wykonanych i zobowiązań nie przekracza planu ustalonego w budżecie,
4. W pierwszym półroczu 2020 roku Gmina osiągnęła nadwyżkę w kwocie 753.599,36 zł, przy planowanym deficycie w wysokości 843.621,66 zł.  
Zaplanowane w budżecie przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 697.000,00 zł nie zostały wykonane. Wolne środki wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych, wykonano w wysokości 913.488,58 zł. Niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wykonano w kwocie 108.621,66 zł.
5. W okresie sprawozdawczym spłacono raty z zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupiono obligacje w łącznej kwocie 462.000,00 co stanowi 53,60% planowanych rozchodów ogółem.
6. Ze sprawozdania Rb-28S wynika, że na koniec okresu sprawozdawczego Gmina posiadała zobowiązania w kwocie 183.471,80 zł, w tym zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym w kwocie 24.211,51 zł. Z wyjaśnień w sprawozdaniu wynika, że są to zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym w dziale 852 w kwocie 17.361,12 zł oraz w dziale 855 w kwocie 6.042,76 zł powstały na skutek zobowiązań wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w związku z tarczą antykryzysową COVID-19 Jednostka OPS była zwolniona z płatności 100 % składek do 9 pracowników, natomiast nie uzyskała jeszcze informacji z ZUS o zwolnieniu.

7. Ze sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń gwarancji za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 r. wynika, że zadłużenie Gminy na 30 czerwca 2020 r. z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych wyniosło 4.753.737,82 zł.

8. Wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych wykonano w wysokości 9.646,57 zł. Dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu i korzystanie ze zezwoleń zrealizowano w wysokości 27.894,08 zł.

Przepis 18<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.) stanowi, iż: „*Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii, i nie mogą być przeznaczane na inne cele*”.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje, że od dnia 24 czerwca 2020 r. obowiązuje przepis art. 15qc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.), który stanowi, iż do dnia 31 grudnia 2020 r. wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wykorzystać dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18<sup>1</sup> ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz dochody z opłat określonych w art. 11<sup>1</sup> tej ustawy również na działania związane z przeciwdziałaniem COVID-19.

9. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż:

1) W części opisowej Informacji wynika wykazano poniesienie w dziale 750 Administracja Publiczna wydatków na promocję gminy, w tym na: „*zakup kwiatów na uroczystość 25 - lecia święceń kapłańskich proboszcza w Bagrowie*”.

Zgodnie z art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten wskazuje na ścisłe powiązanie wydatku budżetowego z realizacją zadania publicznego (własnego), które zostało określone w odrębnym przepisie. Legalność wydatku budżetowego należy zatem oceniać w kontekście zadań własnych ustalonych przepisami prawa.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – dalej jako u.s.g. (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.) do zakresu działania gminy należą

wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Stosownie zaś do art. 7 ust. 1 u.s.g., do zadań własnych gminy wynikających z zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty należą m.in. zadania obejmujące sprawy promocji gminy (pkt 18).

Wyszczególnione we wskazanym przepisie zadanie własne w zakresie promocji gminy może obejmować zróżnicowane w formie i treści działania popularyzatorsko-marketingowe. Mogą to być działania jednorazowe jak i długookresowe.

Zauważyć należy, że brak jest ustawowej definicji pojęcia „promocja”. W potocznym zaś znaczeniu pojęcie to ma szeroki i nieostry zakres znaczeniowy. Według „Nowego Słownika Języka Polskiego”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002 r., s. 755, przez pojęcie „promocja” rozumie się reklamowanie, upowszechnianie, propagowanie czegoś, co w kontekście zadań gminy należy rozumieć jako reklamowanie czy propagowanie gminy. W wyroku z dnia 6 grudnia 2000 r., sygn. akt I SA/Gd 2038/99, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w przypadku działań promocyjnych gminy nie chodzi o blankietową zgodę na jakiegokolwiek wydatki związane z promocją, lecz o wydatki racjonalne, sensowne, wyważone, powiązane z dobrze opracowaną koncepcją (por. A. Borodo, Glosa do wyroku NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., I SA/Gd 2038/99, OSP 2001/11/158).

Biorąc pod uwagę powyższe, organy Gminy powinny przeanalizować, czy wskazany wydatek wiąże się z realizacją zadania Gminy wynikającego z przyjętej klasyfikacji budżetowej, a także zasadność jego poniesienia.

- 2) Zgodnie z postanowieniami uchwały Nr XXXIII/195/2010 Rady Gminy Dominowo z dnia 29 czerwca 2010 roku w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu gminy (...) część opisowa informacji zawiera, zarówno w odniesieniu do dochodów jak i wydatków budżetowych, „przyczyny znacznych odchyień wykonania planu budżetu” (§ 1 ust. 2 pkt 1 i 2).

W ocenie składu Orzekającego wskazanego wymogu nie spełniają zamieszczone w Informacji zapisy odnoszące się do niektórych niezrealizowanych wydatków inwestycyjnych. Przykładowo w opisie ograniczono się do stwierdzeń:

- „Pozostaje jeszcze w tym rozdziale realizacja zadania inwestycyjnego – przebudowa sieci wodociągowej w Chłapowie na kwotę 10.000,00 zł- płatne z Funduszu sołeckiego Chłapowo”;
- „W okresie sprawozdawczym nie został zrealizowany wydatek w wysokości 400.000,00 zł dotyczący dokapitalizowania Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Dominowie (...)”;
- „Nie dokonano wydatku inwestycyjnego na kwotę 4.000,00 zł finansowane z funduszu sołeckiego Sabaszczewo na rozbudowę placu zabaw w Sabaszczewie”;
- „Niskie wykonanie wydatków w paragrafie 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych spowodowane jest brakiem realizacji zadań inwestycyjnych w ramach następujących funduszy sołeckich: (...)”.

Bądź też, w przypadku zadania pn. „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej w Dominowie - kort, stadion, fontanna oraz urządzenie monitoringu FS Dominowo”, przy planie na kwotę 24.235,00 zł, zrealizowanym w 0,07% (wykonanie w kwocie 16,60 zł), zamieszczono zapis w brzmieniu: „16,60 zł – kopia mapy zasadniczej na zagospodarowanie przestrzeni publicznej w Dominowie płatne z Funduszu sołeckiego Dominowo”.

III. W odniesieniu do Informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający ustalił, co następuje:

1. Informacja sporządzona została w formie opisowej oraz tabelarycznej, w układzie przyjętym w Wieloletniej Prognozie Finansowej, obejmując:

- Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Dominowo na lata 2020-2038 (załącznik 1);
- wykaz przedsięwzięć wieloletnich Gminy Dominowo (załącznik 2).

Część opisowa przedstawia wartości kwotowe i procentowe planu i wykonania dochodów i wydatków budżetu a także dane na temat wyniku budżetu, przychodów, rozchodów oraz spełnienia relacji z art. 243 u.f.p.

Zawarte w Informacji dane dotyczące 2020 r., w tym w zakresie zadłużenia Gminy są zgodne ze sprawozdaniami przedłożonymi za pierwsze półrocze 2020 r., uchwałą w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej i uchwałą budżetową.

2. Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z przepisem art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3. Wójt Gminy Dominowo zaś, w przedłożonej Informacji przedstawił jedynie, w tabeli zamieszczonej w Załączniku pn. „Załącznik nr 2 do Informacji o kształtowaniu się Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dominowo za I półrocze 2020 r.”:

- dane dotyczące nazwy i celu przedsięwzięć oraz jednostki odpowiedzialnej lub koordynującej;
- wielkości kwotowe łącznych nakładów finansowych, planu na dzień 01.01.2020 r., planu po zmianach na dzień 30.06.2020 r. oraz wykonania;
- „stopień realizacji w I półroczu 2020 r.” w ujęciu procentowym.

Jednocześnie częściowe informacje na temat wykonania zadań inwestycyjnych zawarto w części opisowej do Informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze 2020 r, Tymczasem, jak wskazuje doktryna opis przebiegu realizacji przedsięwzięć wieloletnich, o których mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p. powinien obejmować co najmniej: *zrealizowane kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na przedsięwzięcia, a także informację o zaciągniętych w tym celu zobowiązaniach i ich zgodności z limitami, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 i 5 u.f.p. Niezbędne jest również szczegółowe*

wyjaśnienie postępu w zakresie realizacji każdego z zaplanowanych przedsięwzięć [Ofiarski Zbigniew (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, WKP 2019].

Informacja powinna odnosić się do: „(...) przebiegu realizacji przedsięwzięć w nawiązaniu do zaciągniętych zobowiązań i poniesionych wydatków w okresie objętym informacją, wraz z omówieniem źródeł finansowania i postępu prac w stosunku do przyjętego harmonogramu realizacji danego przedsięwzięcia. [Miroslawa Kuczkowska (red) Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Presscom Sp. Z o.o. 2010)].

Przedstawione przez organ wykonawczy informacje dadzą możliwość dokonania obiektywnej oceny wykonania budżetu oraz poszczególnych przedsięwzięć realizowanych w danym roku budżetowym.

IV. Wraz z informacją o przebiegu wykonania budżetu przedłożono informację o przebiegu wykonania planu finansowego za I półrocze 2020 r. Gminnego Ośrodka Kultury i Biblioteki Publicznej w Dominowie.

Wykazane w Informacji:

1. kwoty należności i zobowiązań na dzień 30 czerwca 2020 r. są zgodne ze sprawozdaniami Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostek posiadających osobowość prawną;
2. kwoty planu i wykonania dotacji otrzymanych z budżetu Gminy nie są zgodne z kwotami wykazanymi w budżecie po zmianach na 2020 rok, w Informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz w sprawozdaniu Rb-28S – sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Mianowicie w Informacji wykazano dotacje podmiotowe otrzymane z budżetu gminy w kwocie 255.268,00 zł (plan) i 124.986,68 zł (wykonanie), tymczasem z Informacji o przebiegu wykonania budżety gminy za I półrocze 2020r. oraz ze sprawozdania Rb 28S wynikają odpowiednio kwoty 271.000,00 zł i 109.254,93 zł.

Biorąc pod uwagę całokształt dokonanych ustaleń i analiz Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

Aldona Pruska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie czternastu dni od daty doręczenia uchwały.