

**UCHWAŁA Nr Si.169.2020**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 23 kwietnia 2020 r.**

*w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2019 r.*

Na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), art. 267 ust. 3 w zw. z art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) – Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, w nw. osobach Członków Kolegium RIO:

|                    |                 |
|--------------------|-----------------|
| Przewodniczący SO: | Kamil Krauschar |
| Członkowie SO:     | Anna Olędzka    |
|                    | Ewa Wielgórska  |

przedłożone przez Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki za 2019 r. **opiniuje pozytywnie z uwagami** odnoszącymi się do:

1. nie przedstawienia regionalnej izbie obrachunkowej w ustawowym terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania rocznego z wykonania budżetu tej jednostki, co stanowi naruszenie art. 267 ust. 3 w zw. z art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
2. wystąpienia zobowiązań wymagalnych w wysokości 4.133,25 zł na dzień 31 grudnia 2019 r. (w dziale 700, rozdz. 70005 §4590), co stanowi naruszenie ustawowych wymogów, o których mowa w art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
3. nieprawidłowego sporządzenia sprawozdania z wykonania budżetu za rok 2019, które szczegółowo zostało omówione w uzasadnieniu uchwały, co stanowi naruszenie art. 267 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Niniejsza opinia, mimo iż ze względów formalnych zawiera wybrane dane o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, stanowi jedynie ocenę przedłożonego sprawozdania przeprowadzoną pod kątem prawidłowości sporządzenia tego dokumentu.

**UZASADNIENIE**

W dniu 2 kwietnia 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wraz z Zarządzeniem Nr 22/2020 Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 31 marca 2020 r. wpłynęło sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Mińsk Mazowiecki oraz sprawozdanie z wykonania planu finansowego instytucji kultury za 2019 r.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wskazuje, że podstawą do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za rok 2019, zawierające: sprawozdania z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, o którym mowa w art. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wraz z częścią opisową i tabelaryczną oraz informacją o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego według stanu na koniec roku 2019.

Skład Orzekający RIO podnosi uwagi, które zostały wyszczególnione w części dyspozytywnej uchwały, a w szczególności:



1. organ wykonawczy nie przedstawił regionalnej izbie obrachunkowej w ustawowym terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania rocznego z wykonania budżetu tej jednostki, albowiem przedmiotowe sprawozdanie wpłynęło do organu w dniu 7 kwietnia 2020 r., co stanowi naruszenie art. 267 ust. 3 w zw. z art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 267 ust. 3 w zw. z art. 267 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych - zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego: sprawozdanie roczne z wykonania budżetu tej jednostki, zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności nie mniejszej niż w uchwale budżetowej (ust. 1 pkt 1). Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym (ust. 3);
2. wystąpiły w dziale 700; rozdz. 70005 §4590 zobowiązania wymagalne w wysokości 4.133,25 zł na dzień 31 grudnia 2019 r., co stanowi naruszenie ustawowych wymogów, o których mowa w art. 44 ust. 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Organ wykonawczy, przedstawił wyjaśnienia zaistniałej sytuacji na str. 4 części opisowej, jednakże wskazuje się o przestrzeganie treści art. 44 ust. 3 pkt 3 cyt. ustawy o finansach publicznych, w myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ponadto w myśl art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. W literaturze fachowej podnosi się, że przepis ten „nakazuje [...] przestrzeganie przepisów prawnych dotyczących poszczególnych rodzajów wydatków, np. na płace, premie, nagrody, emerytury, renty, zasiłki, alimenty, stypendia, a także na inwestycje, remonty, odszkodowania. W odniesieniu do każdego z tych rodzajów wydatków istnieją w zasadzie odrębne przepisy prawne. Obowiązują one jednostki sektora finansów publicznych przy dokonywaniu wydatków. Ich przestrzeganie jest też przedmiotem kontroli finansowej. Przy dokonywaniu wydatków publicznych obowiązują następujące zasady: celowości, oszczędności, efektywności, terminowości, zgodności z zaciągniętymi zobowiązaniami.” (zob. Kosikowski C., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, wyd. II; Opublikowano: LexisNexis 2011, zob. art. 44);
3. nieprawidłowo sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu za rok 2019, w zakresie prawidłowego wskazania poziomu planowanych zdań zleconych ustawami z zakresu administracji rządowej:
  - a) po stronie dochodów (str. 38 sprawozdania) w dziale 751 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa” wykazano łączną kwotę 115.674,00 zł, zaś po stronie wydatków (str. 40 sprawozdania) w dziale 751 „Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa” wykazano ogólną kwotę 113.391,00 zł, co jest niezgodne z przedłożonym sprawozdanie Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zdań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres IV kwartału 2019 r.;
  - b) po stronie dochodów (str. 39 sprawozdania) w dziale 855 „Rodzina” wykazano łączną kwotę 21.142.144,00 zł, zaś po stronie wydatków (str. 42 sprawozdania) w dziale 855 „Rodzina” wykazano ogólną kwotę 21.152.144,00 zł, co jest niezgodne z przedłożonym sprawozdanie Rb-50 o wydatkach związanych



z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres IV kwartału 2019 r.;

Powyższe stanowi naruszenie art. 267 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Opiniowane sprawozdanie opisowe z wykonania budżetu za 2019 r., powinno być sporządzone zgodnie z danymi wynikającymi z przedłożonymi sprawozdaniami budżetowymi za 2019 r., albowiem zawarte tam informacje stanowią formę okresowej kontroli wykonania budżetu przez organ stanowiący oraz instrument zarządzania budżetem samorządowym. Ponadto dane zawarte w sprawozdaniu może stanowić dla organu stanowiącego ważne uzupełnienie danych wynikających ze sprawozdawczości budżetowej (por. *Lipiec-Warzecha L., Ustawa o finansach publicznych, Opublikowano: ABC 2011*).

Ocena gospodarki środkami publicznymi należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dlatego też zasadnym jest omówienie na sesji przyczyn powstałych zdarzeń przedstawionych powyżej. Skład Orzekający RIO widzi konieczność odniesienia się organu wykonawczego dla potrzeb organu stanowiącego – Rady Gminy do wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości.

W dalszej części, Skład Orzekający RIO dokonał analizy i oceny przedłożonych przez organ wykonawczy materiałów pod względem formalnoprawnym i merytorycznym w powiązaniu z budżetem po zmianach, z uwzględnieniem jego ustawowych kompetencji – stwierdził, że:

Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu j.s.t., zawierające zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetu, zostało sporządzone w szczególności i układzie odpowiadającym uchwalonemu przez organ stanowiący budżetowi na 2019 r., poza wyjątkiem przedstawionym powyżej. Dane liczbowe zawarte w opiniowanym sprawozdaniu, są zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych z wykonania budżetu z wielkościami zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach (uchwał i zarządzeń organów j.s.t.) przedłożonych RIO.

Przebieg realizacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego za 2019 r., w odniesieniu do planu przedstawia się następująco: dochody ogółem zostały zrealizowane na poziomie 99,8%, natomiast wydatki ogółem zostały zrealizowane na poziomie 95,1%, w rozliczeniu końcowym budżet zamknął się nadwyżką w wysokości 2.510.712,93 zł. Należności (zaległości) wymagalne, na dzień 31 grudnia 2019 r., które zostały niezrealizowane w wymagalnym terminie na rzecz budżetu wynoszą 2.572.941,54 zł. Dane zawarte w opiniowanym sprawozdaniu oraz w sprawozdaniach budżetowych nie wykazują przekroczenia uchwalonego w poszczególnych pozycjach planu wydatków. Dług publiczny (stan zadłużenia) jednostki samorządu terytorialnego – wg sprawozdania RB-Z – z tytułu niespłaconych do końca roku budżetowego kredytów i pożyczek wyniósł 17.557.785,70 zł.

Ocena gospodarki środkami publicznymi należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dlatego też zasadnym jest omówienie na sesji przyczyn powstałych zdarzeń przedstawionych powyżej. Skład Orzekający RIO widzi konieczność odniesienia się organu wykonawczego dla potrzeb organu stanowiącego – Rady Gminy do wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości.

Organ wykonawczy wypełnił obowiązek nałożony przez ustawodawcę i dodatkowo załączył informację o stanie mienia komunalnego, a także sprawozdania, o których mowa w art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający RIO biorąc pod uwagę treść powyższych ustaleń, a także informacje związane ze sposobem realizacji przez organ wykonawczy zadań wynikających z uchwalonego przez Radę Gminy budżetu na 2019 rok stwierdził, że przedłożone sprawozdanie spełnia wymogi określone w art. 267 i art. 269

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Ponadto przedmiotowe sprawozdanie, stanowi materiał informacyjno-analityczny obrazujący sposób realizacji budżetu i może stanowić podstawę dla organu stanowiącego do dokonania merytorycznej oceny jego wykonania.

Skład Orzekający RIO przypomina, że niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez organ wykonawczy dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów wykonania budżetu. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu wykonania budżetu za rok ubiegły. Ocena gospodarki środkami publicznymi pod kątem celowości i gospodarności należy do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z dnia 27.02.1994 r., SA/Gd 1697/93, Sam. Teryt. 1995, nr 4, s. 70 oraz z dnia 22.03.1996 r., SA/Gd 3695/95, Fin. Kom. 1997, nr 1, s. 70.; por. wyrok NSA z dnia 22.03.1996 r. sygn. akt SA/Gd 3695/95, LEX nr 79742, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.01.2006 r., sygn. akt III SA/Wa 3368/05, pub. baza orzeczeń CBOSA).

W związku z powyższym wydano opinię, jak w sentencji uchwały.

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie za pośrednictwem Zespołu RIO w Siedlcach, w terminie 14 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodniczący Składu Orzekającego  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
*K. Krauschar*  
Członek Kolegium RIO  
*K. Krauschar*