



Uchwała Nr SO.-0954/51/20/2015

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 22 kwietnia 2015 r.

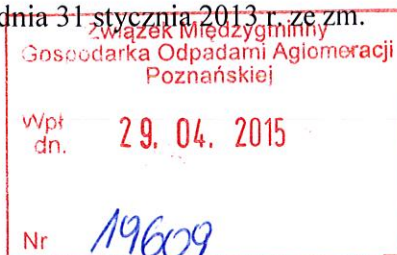
**w sprawie wyrażenia opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu Związku
Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” za 2014 rok**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 7/2013 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2013 r. ze zm. w składzie:

Przewodnicząca: Aldona Pruska

Członkowie: Karol Chyra

Halina Kurjan



działając na podstawie art. 13 pkt 5 i art. 19 ust. 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 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Zarząd Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2014 rok

opinię pozytywną z zastrzeżeniami w pkt III

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” za rok 2014, przedłożone tut. Izbie w dniu 23 marca 2015 r.

Skład Orzekający zapoznał się także z uchwałą Zgromadzenia Związku w sprawie budżetu na 2014 rok wraz ze zmianami oraz ze sprawozdaniami za rok 2014.

I. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną. Część tabelaryczna prezentuje dochody i wydatki w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Część opisowa zawiera informację o wykonanych dochodach z poszczególnych źródeł i rodzaju sfinansowanych wydatków.

Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2014 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych.

Z przedłożonego tut. Izbie sprawozdania z wykonania budżetu wynika, że w 2014 r.:

- a) dochody budżetowe ogółem wykonano w wysokości 145.387.083,47 zł, tj. 88,55% (całość stanowiły dochody bieżące),
- b) wydatki budżetowe ogółem wykonano w wysokości 143.377.261,55 zł, tj. 86,44% planu, w tym wydatki bieżące w kwocie 143.287.178,08 zł, tj. 86,46% planu oraz wydatki majątkowe w kwocie 90.083,47 zł, tj. 68,77% planu,
- c) budżet 2014 roku zamknął się nadwyżką w wysokości 2.009.821,92 zł,
- d) przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych wyniosły 1.681.192,59 zł.

Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2014.

Na podstawie sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2014 ustalono, że na koniec okresu sprawozdawczego zobowiązania niewymagalne stanowią kwotę 51.069.863,10 zł.

II. W pkt 7 Sprawozdania pn. „Realizacja Przedsięwzięć Wieloletniej Prognozy Finansowej w roku 2014” przedstawiono szczegółowo zmiany dokonane w trakcie roku budżetowego w zakresie Załącznika nr 1 do Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz zmiany kwotowe limitów wydatków na realizację poszczególnych przedsięwzięć. Jednakże stosownie do przepisu art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinno uwzględniać w szczególności stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich. W sprawozdaniu przedłożonym przez Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” stwierdza się, że: *„Realizacja przedsięwzięć w 2014 roku przedstawia się następująco:*

1. Odbiór i transport odpadów komunalnych - realizacja zadania statutowego - wykonano na poziomie 68 995 519,02 zł, co stanowi 93,78% planu w kwocie 73 574 396,00 zł.(...)

2. Zagospodarowanie odpadów - zagospodarowanie, utylizacja i odzyskiwanie surowców wtórnych - wykonano na poziomie 64 630 105,21 zł, co stanowi 80,66% planu w kwocie 80 130 445,00 zł”.

W ocenie Składu Orzekającego przez stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich, o którym stanowi art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, należy rozumieć wykonanie w trakcie roku budżetowego wydatków w zakresie limitów na planowane i realizowane przedsięwzięcia. Zatem, w sprawozdaniu z wykonania budżetu należy przedstawić odrębne dla każdego przedsięwzięcia wydatki, w podziale na bieżące i majątkowe. Jednocześnie należy podać nazwę i cel realizowanego programu, łączne nakłady finansowe oraz wykonanie wydatków z tego tytułu w danym okresie sprawozdawczym. Właściwym jest również, aby jednostka samorządu terytorialnego, przy uwzględnianiu w sprawozdaniu z wykonania budżetu stopnia zaawansowania realizacji programów wieloletnich, nie odnosiła się tylko do kwot wykonania z danego roku do

planu danego roku, czy nawet do planu całego zadania wieloletniego, ale by również pojawiła się informacji jakie kwoty zostały wydane na zadanie w latach poprzednich, bowiem dopiero wtedy można ocenić jak przebiega realizacja danego zadania wieloletniego, czyli jaki jest stopień jego zaawansowania.

III. Skład Orzekający poza formalnymi aspektami opiniowanej sprawy, w toku analizy zwrócił uwagę na to, czy sprawozdanie z wykonania budżetu w sposób wyczerpujący przedstawia procesy związane z gromadzeniem dochodów, dokonywaniem wydatków oraz realizacją przychodów i rozchodów objętych planem budżetu danego roku. W wyniku tej analizy Skład Orzekający stwierdził, że:

1. Przedłożone sprawozdanie nie przedstawia w sposób wyczerpujący przyczyn niepełnego wykonania dochodów Związku z głównego źródła tj. dochodów planowanych w § 0490 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego” w wysokości 164.096.387,00 zł a wykonanych w kwocie 144.478.568,09 zł. Skład Orzekający wskazuje, że suma dochodów wykonanych oraz należności pozostałych do zapłaty na dzień 31 grudnia 2014 r. w kwocie 7.917.573,04 zł wynosi 152.396.141,13 zł i jest o 11.700.245,87 zł niższa od planu.

W przedłożonym przez Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” sprawozdaniu stwierdza się, że cyt.: *„Podany poziom realizacji dochodów w tym paragrafie wynika z:*

- *z rozbieżności między szacowaną kwotą dochodów a kwotą wynikającą z rzeczywiście złożonych deklaracji przez podatników zobowiązanych do złożenia deklaracji*
- *nieterminowego dokonywania wpłat przez podatników opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi”.*

Skład Orzekający zauważa, że podobne wyjaśnienia w odniesieniu do wykonania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zawarte zostały w przedstawionej przez Zarząd informacji o przebiegu wykonania budżetu Związku Międzygminnego „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej” za I półrocze 2014 roku. W I półroczu 2014 r. dochody z tego tytułu wykonano w kwocie 71.634.486,98 zł, co stanowiło 43,65% planu w kwocie 164.096.387,00 zł. Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający wskazał w uchwale Nr SO.-0953/54/20/2014 z dnia 23 września 2014r. w sprawie wyrażenia opinii o informacji o przebiegu wykonaniu budżetu za I półrocze 2014 roku, na konieczność monitorowania pozyskiwania dochodów z tego tytułu oraz ewentualnej korekty planu, w celu zapewnienia realizacji zaplanowanych wydatków, rozchodów i spełnienia relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych w roku bieżącym i w latach następnych.

Co wymaga podkreślenia, mimo powyższych uwag i dokonywanych w trakcie roku

budżetowego zmian planu, wysokość dochodów planowanych w § 0490 pozostała bez zmian. Ponadto, objaśnienia zawarte w sprawozdaniu nie wskazują w żaden sposób czy organ wykonawczy, w ramach przysługującej mu wyłącznej inicjatywy do sporządzania projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, występował do Zgromadzenia (w zakresie wskazanym powyżej) z projektem zmian budżetu w celu urealnienia planu dochodów, a jeśli nie to z jakich przyczyn.

2. W niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji zrealizowano niezaplanowane dochody:
- § 0580 „Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych” (plan 0,00 zł, wykonanie 33.250,55 zł) – „z tytułu kar umownych naliczonych wykonawcom realizującym usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na rzecz Związku Międzygminnego, za niezgodne z umową realizowanie usług”,
 - § 0690 „Wpływy z różnych opłat” (plan 0,00 zł, wykonanie 558.803,48 zł) – „wpływy z tytułu kosztów upomnień wystawionych podatnikom, którzy w terminie nie uregulowali wpłat z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 408 217,51 zł”, „wpływy z tytułu kosztów egzekucji, będące dochodami ZM „GOAP” – 75 994,77 zł” oraz „wpływy z tytułu opłaty produktowej (środki z WFOŚiGW) – 74 591,20 zł”,
 - § 0910 „Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” (plan 0,00 zł, wykonanie 250.332,00 zł) – „wpływy z tytułu odsetek naliczanych od nieterminowych wpłat z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”,
 - § 0920 „Pozostałe odsetki” (plan 0,00 zł, wykonanie 2.306,82 zł) – „wpływy z tytułu odsetek naliczonych od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych ZM „GOAP””,
 - § 2980 „Wpływy do wyjaśnienia” (plan 0,00 zł, wykonanie minus 23.177,47 zł) – „oznacza nadwyżkę kwot wyjaśnionych w stosunku do sumy jaka wpłynęła na rachunek bankowy w 2014 r.”.

Skład Orzekający stwierdza, że objaśnienia zawarte w sprawozdaniu nie wskazują w żaden sposób czy organ wykonawczy, w ramach przysługującej mu wyłącznej inicjatywy do sporządzania projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej, występował do Zgromadzenia (w zakresie wskazanym powyżej) z projektem zmian budżetu w celu urealnienia planu dochodów, a jeśli nie to z jakich przyczyn. Bądź też, czy ww. dochody wpłynęły w okresie np. końca roku, uniemożliwiającym wprowadzenie odpowiednich zmian.

3. Przedłożone sprawozdanie nie przedstawia działań podejmowanych celem skutecznej windykacji należności Związku Międzygminnego, które na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniosły ogółem 8.578.451,62 zł. Sprawozdanie zawiera jedynie informację o kwotach i źródłach należności, tj.:

a) wymagalnych (8.522.983,61 zł), z tytułu:

- opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (7.906.340,14 zł),
- wystawionych upomnień (259.480,97 zł),
- opłaty środowiskowej (357.162,50 zł);

b) pozostałych należności niewymagalnych (55.468,01 zł), z tytułu:

- opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (11.232,90 zł),
- wystawionych upomnień (11,60 zł),
- kar umownych naliczonych firmom realizującym usługę odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych na rzecz Związku, za niezgodne z umową realizowanie usługi (18.930,00 zł),
- nadpłaty za dzierżawę Biura Związku (15.762,45 zł),
- sprzedaży majątku – 2 tablety (560,00 zł),
- nadpłaty w ZUS (8.909,68 zł),
- zaliczek wpłaconych komornikom (61,38 zł).

Informacje jakie przedstawiono w sprawozdaniu, to wskazanie, przy omówieniu wydatków wykonanych w § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe” iż, cyt.: „Osoby realizujące zadania w ramach umowy zlecenia wykonywały czynności związane z (...) bieżącą obsługą korespondencji związaną z wysyłką przesyłek masowych takich jak upomnienia i tytuły wykonawcze”. Sprawozdanie wskazuje również na uzyskanie nieplanowanych dochodów: z tytułu kosztów upomnień wystawionych podatnikom, którzy w terminie nie uregulowali wpłat z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – 408.217,51 zł oraz z tytułu odsetek naliczanych od nieterminowych wpłat z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - 250.332,00 zł.

4. Przedłożone sprawozdanie nie przedstawia w sposób wyczerpujący przyczyn powstania zobowiązań. W sprawozdaniu wskazano, że zobowiązania na dzień 31 grudnia 2014 r. wynoszą 51.069.863,10 zł, „z czego najwyższą pozycję stanowią zobowiązania w § 4300 w kwocie 50 344 409,57 zł. Ujęte są tu zobowiązania związane z realizacją przedsięwzięć:

1. Odbiór i transport odpadów komunalnych – w kwocie 17 456 251,13 zł,
2. Zagospodarowanie odpadów – zagospodarowanie, utylizacja i odzyskiwanie surowców wtórnych – w kwocie 32 836 771,25 zł

oraz pozostałe zobowiązania w § 4300 – w kwocie 51 387,19 zł.

Zobowiązania z realizacji tych przedsięwzięć wynikają ze sposobu rozliczeń i terminów płatności określonych w umowach.

Kolejną grupę zobowiązań wykazanych w sprawozdaniu Rb-28S za rok 2014 stanowią zobowiązania z tytułu wynagrodzeń i składek od nich naliczanych w kwocie 706 461,39 zł oraz

pozostałe zobowiązania (z wyłączeniem zobowiązań z § 4300 i z tyt. wynagrodzeń) w kwocie 18 992,14 zł”.

Podkreślenia wymaga, że zobowiązania w § 4300 stanowiły 32,28% wydatków planowanych w 2014r. w tej podziałce. W sprawozdaniu Zarząd nie wskazał również okresu, którego te zobowiązania dotyczą.

5. W części dotyczącej wykonania planu wydatków budżetu Związku wskazano, iż w § 4170 zrealizowano wydatki m.in. na „*wynagrodzenia wypłacane członkom Zarządu Związku za udział w posiedzeniach.*” Skład Orzekający wskazuje, iż z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że fakt członkostwa radnego w zgromadzeniu związku może zostać uwzględniony przez radę gminy przy ustalaniu zasad przyznawania diet, do czego uprawnia ją art. 25 ust. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), zgodnie z którym przy ustalaniu wysokości diet radnych rada gminy bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Analogicznie kształtowane może być wynagrodzenie wójta, którego ustalenie należy do rady gminy, w ramach powierzonych jej zadań i przyznanych kompetencji (art. 18 ust. 2 pkt 2 u.s.g.). Jeśli działalność w związku międzygminnym podejmują inni przedstawiciele wyznaczeni przez radę właściwej gminy, pełnią oni powierzoną funkcję społecznie. Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) członkowie zarządu związku mogą być również zatrudnieni jako pracownicy związku, jeśli statut tak postanowi. W takiej sytuacji za pracę w zarządzie pobierają wynagrodzenie. Zasada ta dotyczy jedynie osób nie będących wójtami czy burmistrzami - czyli członków zarządu związku powoływanych spoza zgromadzenia.

IV. Skład Orzekający zwraca uwagę, że wprowadzie na koniec 2014 r. nie wystąpiły zobowiązania z tytułu kredytów, niemniej jednak ze sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wynika, że zadłużenie z tytułu kredytu na pokrycie przejściowego deficytu budżetu wynosiło:

- na dzień 31 marca 2014 r. – 9.574.949,11 zł,
- na dzień 30 czerwca 2014 r. – 8.412.655,68 zł,
- na dzień 30 września 2014 r. – 8.788.898,47 zł.

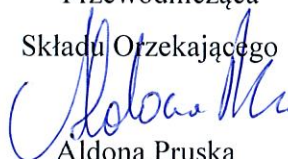
Skład Orzekający wskazuje, że gminy członkowskie związku, zgodnie z art. 244 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat i wykupów, o których mowa w art. 243 ust. 1, dodają przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym, kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Ze sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2014 wynika, że w 2014 r. Związek poniósł wydatki z tytułu odsetek od kredytów (§ 8110) w kwocie 205.626,64 zł.

Skład Orzekający podkreśla, że Konstytucja RP w art. 171 stanowi, że działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega nadzorowi tylko z punktu widzenia legalności. Kryterium zgodności z prawem obejmuje stwierdzenie zgodności działania jednostki samorządu terytorialnego z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W związku z powyższym Skład Orzekający w podjętej uchwale nie dokonał oceny celowości wydatkowania środków budżetu Związku Międzygminnego w zakresie zadań własnych ani gospodarności wykonujących budżet. Ocena w tym zakresie należy - zgodnie z obowiązującymi przepisami - do właściwości Zgromadzenia Związku Międzygminnego.

Mając powyższe na uwadze 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, 61-851 Poznań, ul. Zielona 8, w terminie 14 dni od daty otrzymania.