

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 15 kwietnia 2019 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Świdwina sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Świdwin za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego**

Na podstawie art. 13 pkt 5 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- |                     |                  |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Włodarek | - Przewodnicząca |
| 2. Marcin Binaś     | - Członek        |
| 3. Marek Dulewicz   | - Członek        |

**pozytywnie**

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Burmistrza Świdwina za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

**Uzasadnienie**

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Świdwin<sup>1</sup> za 2018 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 29 marca br. Opinia została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z uwzględnieniem ich istotności dla gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku, a także danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2018 r.

- I. 1. W 2018 r. zrealizowano dochody w wysokości 96,65% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 100,95% i 59,50% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 92,46% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 96,89%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 62,90% planu.
2. Budżet 2018 r. zamknął się nadwyżką, tj. większymi dochodami od zrealizowanych wydatków w wysokości 1 752 664,23 zł.
3. Realizacja wydatków bieżących za 2018 r. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących, co dało podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego.
4. Na podstawie analizy przedmiotowego sprawozdania, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków<sup>2</sup>, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności<sup>3</sup>. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2019 r. stanowiły 4,09% wykonanych wydatków.

<sup>1</sup> Dalej: JST

<sup>2</sup> Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

<sup>3</sup> Art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost należności wymagalnych (o 5,85%).  
Wartość należności wymagalnych osiągnęła znaczącą wysokość (5 920 813,66 zł), zaległości w stosunku do minionego okresu wzrosły o 327 065,71 zł, co wymaga podjęcia zdecydowanych i skutecznych działań egzekucyjnych.
6. Przychody budżetu zrealizowano wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (817 777,80 zł) oraz z emisji papierów wartościowych (3 000 000,00 zł). Przychody zostały przeznaczone na sfinansowanie spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych<sup>4</sup> (2 178 250,00 zł).
7. W 2018 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych w wysokości 85,94% planowanych z tych tytułów rozchodów<sup>5</sup>.
8. Na koniec okresu sprawozdawczego JST nie posiadała niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji innym podmiotom na realizację zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, których potencjalna spłata zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obciążałaby planowane w 2019 r. wydatki budżetowe.
9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych uległo zwiększeniu w okresie sprawozdawczym w wyniosło 12 300 000,00 zł i stanowiło 18,14% wykonanych dochodów.
10. Wartości wykonania budżetu na koniec 2018 r. wskazują na zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.  
Nie mniej jednak Skład Orzekający podkreśla, że wartości wykonanych kwot budżetu 2018 r. mają wpływ na stosunkowo niską różnicę między wskaźnikiem planowanym, a dopuszczalnym wskaźnikiem prognozowanej spłaty zobowiązań w 2021 r., który wynosi 0,73 pkt%. Przedstawione wyżej wskaźniki ustalone zostały na podstawie ostatnich zmian budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w bieżącym roku, przy założeniu pełnej realizacji dochodów zarówno bieżących, jak i dochodów majątkowych, utrzymania zakładanego poziomu wydatków oraz osiągnięcia planowanych nadwyżek operacyjnych, co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków. Powyższe powinno być przesłanką bieżącego monitorowania w bieżącym budżecie Gminy wielkości wykonanych.
11. W części tabelarycznej sprawozdania dochody i wydatki przedstawiono w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (tj. w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej), zgodnie z uchwałą budżetową na 2018 r.  
W części opisowej dotyczącej dochodów budżetu przedstawiono ich wykonanie według źródeł powstania. W prezentacji dochodów w szczególności przeanalizowano realizację dochodów podatkowych, subwencji oraz dotacji celowych i na zadania własne, a także dochodów majątkowych. W odniesieniu do wydatków budżetu, przedstawionych w części opisowej, przy poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej zamieszczono odniesienie dotyczące wykonania ważniejszych grup wydatków oraz wykonanych w roku budżetowym zadań Gminy.

<sup>4</sup> Art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

<sup>5</sup> Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

12. Opiniowane sprawozdanie zawiera informację o stopniu zaawansowania realizacji przedsięwzięć wieloletnich, a zatem spełniono wymogi wynikające z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Uwzględnia także zmiany w planie wykonanie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, tym samym spełniono obowiązek wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
13. Z danych zamieszczonych w opiniowanym sprawozdaniu wynika, że realizowano dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki<sup>6</sup>, które dotyczyły m.in.:
- 1) wpływów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami – uzyskane w roku budżetowym dochody ze wskazanych opłat były niższe od wydatków poniesionych na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
  - 2) dochodów z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które przeznaczono na wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii – uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat były wyższe o kwotę 18 414,54 zł, niż poniesione wydatki - zgodnie z art. 18<sup>2</sup> ustawy o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>7</sup> dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie mogą być przeznaczane na inne cele, niż określone w cyt. przepisie, zatem powstała nadwyżka winna powiększyć planowane wydatki w budżecie 2019 r.;
  - 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup> w całości przeznaczone zostały na wydatki, co jest wymagane przepisami art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 cyt. ustawy.
14. Sprawozdanie obejmuje roczne wykonanie planu finansowego jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, tj. samorządowych instytucji kultury. Sprawozdania, o których mowa w art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych (sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 10, 13 i 14) zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Z przedłożonego sprawozdania wynika, że instytucja kultury nie posiadała zobowiązań wymagalnych, natomiast należności wymagalne wyniosły 15 392,88 zł.
15. Skład Orzekający **negatywnie ocenia** przyznanie zakładowi dotacji **podmiotowej** w wysokości 5 000,00 zł, zwracając przy tym uwagę, że pomimo brzmienia art. 15 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nie ma żadnych przepisów odrębnych ustaw, które by upoważniały jednostkę samorządu terytorialnego do przekazywania zakładowi budżetowemu dotacji podmiotowych. Z ekonomicznego oraz prawnego punktu widzenia zakład budżetowy odpłatnie wykonuje swoje zadania, a koszty działalności zasadniczo pokrywa z przychodów własnych. Zakład swoje zadania statutowe wykonuje odpłatnie nie zaś po kosztach własnych i może generować określone przychody z takiej działalności, które służą pokrywaniu kosztów

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2018 r. poz. 2137, ze zm.)

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).

jego działalności bez względu na ich rodzaj czy charakter. Zatem zakład, co do zasady, winien utrzymywać się z przychodów własnych i z nich pokrywać swoje koszty działalności. Natomiast **uzupełnieniem** finansowym działalności zakładu mogą być dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Ideą wyodrębnienia zakładów budżetowych jest wydzielenie części zadań, realizowanych w ramach budżetu w ten sposób, aby **zakład samofinansował się, bez angażowania środków budżetowych**, co teoretycznie powinno przyczynić się do zwiększenia efektywności realizowanych zadań.

Uzasadnieniem dofinansowania samorządowego zakładu budżetowego w formie dotacji przedmiotowej są sytuacje, w których cena płacona przez odbiorcę usług komunalnych lub wyrobów nie pokrywa w pełni kosztów ich wytworzenia. Podobny pogląd został wyrażony w orzecznictwie administracyjnym (np. WSA w Szczecinie z dnia 17 maja 2013 r., sygn. akt I SA/Sz 346/13), gdzie zauważono, iż dotowanie zakładu budżetowego jest fakultatywne i następuje w drodze dotacji **przedmiotowej** przez wcześniejsze ustalenie, że cena sprzedaży usługi komunalnej lub wyrobu nie rekompensuje pełnych kosztów ich wytworzenia. Dotacje przedmiotowe są to środki przeznaczone na dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług i kalkulowane według stawek jednostkowych.


- II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2018 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. (tj. dane o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji). Informacja o stanie majątku Gminy zawiera dane dotyczące praw własności, użytkowania wieczystego, a także informację o wartości majątku oraz dane o dochodach z majątku Gminy uzyskanych w okresie sprawozdawczym. Wielkość mienia obrazuje stan majątku jaki Gmina posiadała, jego wartość i przeznaczenie, dane o dochodach Gminy uzyskane w tym okresie. W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający dokonał oceny sprawozdania pod względem kryterium jego zgodności z prawem. Przedmiotem opiniowania była zgodność jego zakresu i szczegółowości z art. 267 i art. 269 ustawy o finansach publicznych, zgodność danych ujętych w sprawozdaniu z danymi wynikającymi z ewidencji uchwał organów jednostki samorządu terytorialnego oraz ze sprawozdaniami budżetowymi. Mimo tego, że ze względów formalnych sprawozdanie zawiera wybrane informacje o gospodarce finansowej prowadzonej w ramach budżetu, opinia nie stanowi oceny jego wykonania. Ocena działań organu wykonawczego w zakresie stopnia realizacji budżetu pod kątem gospodarności i celowości przy wykonaniu budżetu należy do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

W tym stanie rzeczy Skład Orzekający postanawia jak na wstępie.

Od niniejszej opinii Składu Orzekającego, zgodnie z art. 20 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przysługuje prawo odwołania do Kolegium Izby w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego

  
Jolanta Włodarek

<sup>9</sup> Określone w art. 15 ust 3 ustawy o finansach publicznych.