

**UCHWAŁA NR XX.156.Z.2020**

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W SZCZECINIE**

z dnia 17 kwietnia 2020 r.

**w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Świdwina sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Świdwin za 2019 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 2019 r. poz. 2137) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

**pozytywnie z uwagą wskazaną w części I pkt 15 uzasadnienia**

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Miejskiej Świdwin za 2019 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 2019 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 31 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 2019 r.

- I. 1. W 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 96,66% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 100,08% i 36,49% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 95,13% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 94,96%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 97,19% planu.  
W okresie sprawozdawczym szczególną uwagę zwraca niskie wykonanie dochodów majątkowych. Skład Orzekający zauważa, że w części opisowej przebiegu wykonania budżetu Gminy nie zawarto wyjaśnień w tym zakresie.
2. Budżet 2019 r. zamknął się nadwyżką, tj. większymi dochodami od zrealizowanych wydatków w wysokości 2 607 310,35 zł.
3. Realizacja wydatków bieżących za 2019 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

<sup>1</sup> Dalej: JST

<sup>2</sup> Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.)

płatności<sup>3</sup>. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2020 r. stanowiły 3,67% wykonanych wydatków.

5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost należności wymagalnych o 5,99%. Wartość należności wymagalnych osiągnęła znaczącą wysokość (6 275 399,55 zł), zaległości w stosunku do minionego okresu wzrosły o 354 585,89 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że w celu likwidacji zjawiska polegającego na zwiększaniu się kwoty należności wymagalnych (zwłaszcza w zakresie zaległości z tytułu podatków i opłat o charakterze publicznoprawnym jak również cywilnoprawnych) JST powinna zintensyfikować działania zmierzające do zastosowania w większym niż dotychczasowy zakresie środków egzekucyjnych.

6. Przychody budżetu zrealizowano wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (3 999 502,38 zł).
7. W 2019 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych w wysokości 100% planowanych z tych tytułów rozchodów<sup>4</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 2020 r. wydatki budżetowe.
9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 10 300 000,00 zł i stanowiło 14,22% wykonanych dochodów.
10. Wartości wykonania budżetu na koniec 2019 r. wskazują na zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.
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 2019 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.
12. Uwzględnia 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. Opiniowane sprawozdanie nie zawiera informacji o stopniu zaawansowania realizacji przedsięwzięć wieloletnich ponieważ nie realizowano takich przedsięwzięć.
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>5</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 o kwotę 197 258,96 zł niż wydatki poniesione na po-

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

<sup>4</sup> Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

krycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje na:

- a) konieczność uwzględnienia tego faktu w procesie kalkulacji stawek opłat obowiązujących na terenie gminy, jak również z uwagi na kwotę zaległości w przedmiotowej opłacie (191 800,56 zł) - na zintensyfikowanie czynności podejmowanych przez gminę a zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych,
  - b) treść art. 6r ust. 2e ustawy<sup>6</sup> w wersji obowiązującej od dnia 06.06.2019 r., zgodnie z którym w zawartej w sprawozdaniu rocznym informacji o wydatkach poniesionych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami wyszczególnieniu, **wraz z objaśnieniami**, podlegają następujące koszty wskazane w tym artykule:
    - obligatoryjne (ust. 2) na: odbieranie, transport, zbieranie, odzysk i unieszkodliwienie odpadów komunalnych, tworzenie i utrzymanie punktów selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, obsługę administracyjną systemu oraz edukację ekologiczną w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi,
    - fakultatywne (ust. 2a-2c) na: wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, utworzenie i utrzymanie punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami, usunięcie odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania, wyposażenie terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów,
- 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 22 954,06 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 2020 r.;
- 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup> (dział 900, rozdz. 90019, § 0690) 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 teryto-

<sup>6</sup> ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2019 r., poz. 2010 ze zm.)

<sup>7</sup> ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.)

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

rialnego. Z przedłożonego sprawozdania wynika, że instytucja kultury nie posiadała należności i zobowiązań wymagalnych.

15. Skład Orzekający **negatywnie** ocenia przyznanie zakładowi dotacji podmiotowej w wysokości 1 000,00 zł (dział 926 rozdział 92604 § 2510 - **analogicznie do 2018 r.**) natomiast na stronie 55 sprawozdania Burmistrz wskazała że udzielono dotacji przedmiotowej w kwocie 1 000,00 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 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 2019 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 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

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

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 Kuźmicka*