

UCHWAŁA NR XXXVI.185.Z.2019

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 26 kwietnia 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Gościna sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Gościno 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. Marcin Binaś | - Przewodniczący |
| 2. Jolanta Włodarek | - Członek |
| 3. Marek Dulewicz | - Członek |

pozytywnie z uwagą

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Gościno 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 Gościno¹ za 2018 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejskowy w Koszalinie, w dniu 28 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 97,47% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 99,74% i 74,58% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 93,25% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 95,06%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 84,73% planu.
2. Budżet 2018 r. zamknął się deficytem tj. większymi wydatkami od zrealizowanych dochodów w wysokości 1 625 495,39 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 wydatków², jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości

¹ Dalej: JST

² Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

regulowania ich płatności³. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2019 r. stanowiły 3,46% wykonanych wydatków.

5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił spadek należności wymagalnych (o 1,46%).
6. Przychody budżetu zrealizowano z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz emisji obligacji komunalnych⁴. Środki te zostały przeznaczone na spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek⁵, wykup papierów wartościowych oraz udzielenie pożyczek.

Uzyskanie przychodów z emisji obligacji komunalnych nastąpiło w związku z uchwałą Nr LXIII/374/18 Rady Miejskiej w Gościnie z dnia 11 października 2018 r. w sprawie emisji obligacji komunalnych na łączną kwotę 4 600 000,00 zł, które wyemitowano w 2018 r. w sześciu seriach. W §2 przedmiotowej uchwały przewidziano, że celem emisji obligacji jest pozyskanie środków na planowany deficyt budżetu w 2018 r. (w tym na pokrycie wydatków związanych z finansowaniem inwestycji) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań).

Pomimo deficytowego wyniku budżetu (- 1 625 495,39 zł) nie został on pokryty przychodami uzyskanymi z emisji obligacji, co było niezgodne ze wskazanym powyżej §2 „uchwały emisyjnej” i jednocześnie implikuje uwagę wskazaną w sentencji opinii.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 32 ust.2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. ustawy o obligacjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 483, ze zm.) emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji na cele niezgodne z warunkami transakcji, gdyż sytuacje takie podlegają konsekwencjom karnoprawnym wskazanym w art. 87 ust.1 tej ustawy.

7. W 2018 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości przekraczającej 100% planowanych z tych tytułów rozchodów⁶.
8. Na koniec okresu sprawozdawczego JST posiadała niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązania 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, obciąża planowane w 2019 r. wydatki budżetowe.
9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zwiększyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 11 651 800,00 zł, tj. 38,44% 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.
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. i zaprezentowano w układzie: plan, wykonanie i procent realizacji.

W części opisowej dotyczącej dochodów budżetu przedstawiono ich wykonanie według źródeł powstania. W prezentacji dochodów w szczególności przeanalizowano realizację dochodów własnych, subwencji oraz dotacji celowych i na zadania własne, a także dochodów majątkowych. W odniesieniu do wydatków budżetu, przedstawionych w części opisowej, przy

³ Art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁴ art. 217 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych

⁵ Art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

⁶ Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej zamieszczono odniesienie dotyczące wykonania ważniejszych grup wydatków oraz wykonanych w roku budżetowym zadań Gminy.

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 wykonania 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 jednostki⁷, 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 (1 036 388,15 zł) były niższe o kwotę 1 138 163,42 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;

z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje:

a) na konieczność uwzględnienia tego faktu w procesie kalkulacji stawek opłat obowiązujących na terenie gminy, jak również z uwagi na kwotę zaległości w przedmiotowej opłacie - na zintensyfikowanie czynności podejmowanych przez gminę a zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych,

b) że zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – koszty systemu gospodarowania odpadami komunalnymi obejmują koszty o charakterze obligatoryjnym:

- odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych,
- obsługi administracyjnej tego systemu,
- edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że wydatki „z tytułu gospodarowania odpadami” wskazane w załączniku nr 18 do opiniowanego sprawozdania a wykazane w paragrafie 4300 klasyfikacji budżetowej nie odzwierciedlają całości kosztów wskazanych w art. 6r ust. 2 jako obowiązkowo ponoszonych przez JST w związku z funkcjonowaniem na jej terenie gminnego systemu gospodarowania odpadami,

2) dochodów (wpływów) z tytułu 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 niższe o kwotę 21 430,38 zł niż poniesione wydatki;

⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

- 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁸ (dział 900, rozdz. 90019, § 0690) w całości przeznaczone zostały na wydatki bieżące, co jest wymagane przepisami art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 cyt. ustawy.
14. Wydatki na prowadzenie biblioteki zastały zaplanowane i były wykonywane jako wydatki budżetu jednostek budżetowych. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁹ przesądza o konieczności prowadzenia gminnej biblioteki publicznej w formie **instytucji kultury** i finansowania działalności biblioteki w formie dotacji podmiotowej nie dając żadnych kompetencji organom Gminy do uznaniowego rozstrzygnięcia w tej sprawie. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. wyroki NSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00, z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, WSA w Kielcach z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 339/15) nie można podzielić poglądu, zgodnie z którym to jedynie wola organizatora decyduje o tym, jakie zadania będą przypisane tworzonej przez niego instytucji kultury, według jakich zasad taka instytucja będzie działała oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową. W ocenie sądów administracyjnych pogląd ten bowiem stoi w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej¹⁰, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym i do ustawy o finansach publicznych

W związku z istniejącą prawną możliwością utworzenia centrum usług wspólnych w zakresie prowadzenia spraw administracyjno-księgowych, w zorganizowaniu instytucji kultury nie stanowią już ograniczenia warunki finansowe jednostki samorządu terytorialnego.

Skład ponadto zauważa, iż w zakresie instytucji kultury obowiązują inne przepisy sprawozdawcze, tj. art. 267 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego powinien przedstawić w terminie do 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu sprawozdanie roczne z wykonania planu finansowego instytucji kultury. Jest to sprawozdanie, które podlega zatwierdzeniu na podstawie odrębnych przepisów i sprawozdanie roczne z wykonania budżetu nie powinno zawierać informacji o wykonaniu planu finansowego przez instytucje kultury. **Prowadzenie finansowania biblioteki w ramach wydatków budżetowych uniemożliwiło organowi wykonawczemu spełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 267 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.**

- 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, 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 oraz dane o dochodach Gminy uzyskanych 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.

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

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 574, ze zm.

¹⁰ ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1983, ze zm.)

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.

Przewodniczący Składu Orzekającego

Marcin Binaś