

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 26 kwietnia 2019 r.

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

pozytywnie

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Płoty za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę wydania opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Płoty¹ 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 uwzględnieniem ich istotności dla gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz analizy uchwały budżetowej oraz jej zmian dokonanych w trakcie roku, a także danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych sporządzonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.

I. 1. W 2018 r. zrealizowano dochody w wysokości 94,45% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 98,61% i 47,69% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 93,52% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 96,84%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 73,15% planu.

W okresie sprawozdawczym szczególną uwagę zwraca niskie wykonanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku (34,6 %) oraz z tytułu dotacji na inwestycje (49,9%). W części opisowej przebiegu wykonania budżetu Gminy nie zawarto wyjaśnień w tym zakresie. Skład Orzekający podkreśla, iż dochody ze sprzedaży majątku są składową obliczania dopuszczalnych wskaźników spłat długu przy ustalaniu relacji, co może negatywnie wpłynąć na relację, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

2. Budżet 2018 r. zamknął się deficytem tj. większymi wydatkami od zrealizowanych dochodów w wysokości 1 491 114,94 zł.

¹ Dalej: JST

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 regulowania ich płatności³. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2019 r. stanowiły 3,85% wykonanych wydatków.
5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił spadek należności wymagalnych (o 7,73%).
Wartość należności wymagalnych Gminy osiągnęła znaczącą wysokość (12 294 240,66 zł), co wymaga podjęcia zdecydowanych i skutecznych działań egzekucyjnych.
6. Przychody budżetu zrealizowano z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (3 143 893,95 zł) oraz z kredytów (653 226,40 zł). Środki te zostały przeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetu⁴ oraz spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek⁵.
7. W 2018 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 73,76% planowanych z tych tytułów rozchodów⁶.
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 zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 12 356 978,49 zł, tj. 30,99% 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 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. Wydatki budżetu określono w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej.
W części opisowej dotyczącej dochodów budżetu przedstawiono ich wykonanie według źródeł powstania. W prezentacji dochodów w szczególności przeanalizowano realizację 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

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

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

⁴ Art. 217 ust. 2 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

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 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 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;
 - 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁸ (dział 900, rodz. 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. 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 przedłożonych sprawozdań wynika, że samorządowa instytucja kultury Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury i Sportu posiadał zobowiązania wymagalne w wysokości 71 253,44 zł, natomiast należności wymagalne wyniosły 2 482,00 zł.
15. Według danych sprawozdawczych⁹ na koniec 2018 r. wystąpiły zobowiązania wymagalne w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Płotach w wysokości 62 737,83 zł. Występowanie zobowiązań wymagalnych narusza dyspozycję przepisu art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Skład podkreśla, że 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

⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 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 M.in. Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

utrzymywać się z przychodów własnych i z nich pokrywać swoje koszty działalności. Natomiast uzupełnieniem finansowym działalności zakładu mogą być dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego¹⁰. 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, 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 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.

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

Marek Dulewicz

¹⁰ Określone w art. 15 ust 3 ustawy o finansach publicznych.