REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w Szczecinie
ZESPÓŁ ZAMIEJSCOWY w KOSZALINIE
75-401 Koszalin, ul. Jedności 5
tel. (0-94) 341-12-08, fax (0-94) 341-04-87

UCHWAŁA NR XXXVIII.206.Z.2019

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 30 kwietnia 2019 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Wałcz sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Wałcz 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

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Wałcz 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 Wałcz[1] za 2018 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 1 kwietnia 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 94,61% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 95,69% i 74,98% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 95,49% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 96,04%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 91,69% planu.

2. Budżet 2018 r. zamknął się deficytem tj. większymi wydatkami od zrealizowanych dochodów w wysokości 557 941,37 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[2], 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 płatności[3]. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2019 r. stanowiły 4,00% wykonanych wydatków.

5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost należności wymagalnych o 4,00%, wśród których największa grupa to zaległości z tytułu podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych;
   Skład Orzekający wskazuje na zasadność zintensyfikowania przez wierzyciela (JST) działań zmierzających do zmniejszania kwoty należności wymagalnych poprzez dążenie do zastosowania środków egzekucyjnych lub uzyskania należnych dochodów poprzez egzekucję komorniczo-sądową.
6. Przychody budżetu zrealizowano z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, o której mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych - środki te zostały przeznaczone na pokrycie deficytowego wyniku budżetu.
7. W 2018 r. – z uwagi na brak zadłużenia – JST nie planowała jak też nie wykonała rozchodów związanych z jego spłatą. Dopuszczalny limit spłaty zadłużenia określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosi 11,68 pkt%. Utrzymanie w kolejnych latach na nie niższym poziomie relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych umożliwi organowi stanowiącemu JST uchwalanie budżetów z poszanowaniem przepisu ww. art. 243 oraz zgodne z prawem zaciąganie zobowiązań zwrotnych.
8. Na koniec okresu sprawozdawczego JST posiadała niewymagalne (potencjalne) 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 nie występowało w badanym okresie.
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 poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej zamieszczono odniesienie dotyczące wykonania ważniejszych grup wydatków oraz wykonanych w roku budżetowym zadań Gminy.
    Skład Orzekający wskazuje, że badane sprawozdanie nie zawiera informacji o stopniu realizacji przedsięwzięć wieloletnich i tym samym nie spełnia wymogów określonych w art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
12. Opiniowane sprawozdanie 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.

[3] Art. 44 ust. 3 pkt 3 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[4], 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 (1 167 233,88 zł) były niższe o kwotę 1 000 853,30 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (2 168 087,18 zł);
    w związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje na konieczność uwzględnienia tego faktu w procesie kalkulowania obowiązujących stawek tej opłaty jak również – w związku z istniejącymi zaległościami - na zintensyfikowanie działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych
    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 20 495,68 zł niż poniesione wydatki;
    3) w zakresie dochodów uzyskanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska[5] (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 bibliotekach 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 rozstrzygania 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 kulturalnej , 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

[4] Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
[5] ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2018 r. poz. 799 ze zm.)

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 – **za wyjątkiem informacji, której zabrakło podobnie jak w sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2017 r. a obejmującej informacje w zakresie innych niż własność praw majątkowych, takich jak ograniczone prawa rzeczowe, innych wierzytelności, posiadanych udziałach w spółkach czy prawach wynikających z akcji. Tym samym we wskazanym powyżej zakresie informacja o stanie mienia komunalnego nie spełnia wymogów wskazanych w art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. b 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

Marcin Binaś