

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Dygowo sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2017 rok 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. Marek Dulewicz - Członek
3. Bogusław Staszewski - Członek

pozytywnie

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2017 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2017 r. załączone do zarządzenia Wójta Gminy Dygowo Nr 10/18 z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie przedstawienia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2017 r. oraz informacji o stanie mienia Gminy Dygowo i przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 3 kwietnia 2018 r. Opinia została wydana na podstawie przeprowadzonej analizy danych ujętych w sprawozdaniu z wykonania budżetu, analizy uchwały budżetowej i jej zmian dokonanych w trakcie roku, danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych sporządzonych na dzień 31 grudnia 2017 r.

Skład Orzekający stwierdził co następuje:

- I. 1. Przedłożone sprawozdanie zawiera część opisową i tabelaryczną, z których wynika, że:
- planowane dochody budżetu w wysokości 28 109 356,67 zł, zrealizowano w kwocie 32 476 983,22 zł, co stanowi 115,54% planu, z tego dochody bieżące – 31 527 150,84 zł (115,94% planu) i dochody majątkowe – 949 832,38 zł (103,49% planu),
 - planowane wydatki budżetu w wysokości 26 997 690,67 zł, zrealizowano w kwocie 24 834 101,23 zł, co stanowi 91,99% planu, z tego wydatki bieżące – 22 422 451,59 zł (91,37% planu) i wydatki majątkowe – 2 411 649,64 zł (98,09% planu).
- Budżet roku 2017 zamknął się nadwyżką, tj. większymi dochodami od poniesionych wydatków w wysokości 7 642 881,99 zł, przy planowanej nadwyżce w wysokości 1 111 666,00 zł.

2. Wynik operacyjny wykonania budżetu 2017 r., stanowiący różnicę między dochodami a wydatkami bieżącymi, jest wartością dodatnią i wynosi 9 104 699,25 zł przy planowanej wielkości dodatniej wynoszącej 2 652 367,98 zł. Oznacza to, że został spełniony wymóg określony przepisem art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

3. Przychody budżetu wyniosły 751 076,59 zł z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Natomiast rozchody budżetu stanowiły spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w wysokości 596 666,00 zł oraz udzielone pożyczki w wysokości 500 000,00 zł. Dane te potwierdza sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2017.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. Gmina posiada zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji komunalnych oraz zakupu na raty usług telekomunikacyjnych w łącznej wysokości 12 379 539,50 zł, co stanowi 38,12% zrealizowanych dochodów budżetu. Spłata rat kredytów i pożyczek oraz wykup obligacji wraz z odsetkami wynosi 937 697,01 zł, co stanowi 2,89% wykonanych dochodów budżetu i jest niższa od dopuszczalnego limitu określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (3,31%).

Wymienione wyżej dane o wykonaniu budżetu Gminy za 2017 r. wpłynęły na zwiększenie dopuszczalnych wskaźników spłat zobowiązań wyliczonych na lata 2018-2020. Utrzymanie w kolejnych latach relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych na poziomie nie niższym niż zrealizowany w 2017 r. umożliwi Radzie Gminy uchwalenie budżetów na lata następne z poszanowaniem przepisu ww. art. 243 oraz zgodne z prawem dokonywanie spłat zaciągniętych zobowiązań, a także zaciągnięcie nowych zobowiązań zwrotnych.

4. 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 2017 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 na zadania własne i zlecone oraz zadania bieżące i majątkowe.

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.

5. Dane zawarte w opiniowanym sprawozdaniu oraz sprawozdaniach budżetowych nie wykazują wystąpienie zobowiązań wymagalnych. Na koniec roku budżetowego wystąpiły zobowiązania niewymagalne, które ogółem wynoszą 1 116 024,05 zł i stanowią 4,13% planowanych w 2017 r. wydatków. Najwyższą kwotę stanowiły zobowiązania związane z oświatą i wychowaniem (571 145,84 zł według sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych).

– i nie mogą być przeznaczane na inne cele”.

Zatem środki z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, które nie zostały wykorzystane w danym roku budżetowym w wysokości 22 889,30 zł winny powiększyć planowane wydatki w budżecie 2018 roku;

- 3) w sprawozdaniu wykazano dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁴ (dział 900, rodz. 90019, § 0690) w wysokości 8 335,54 zł oraz poinformowano, że dochody te w całości przeznaczone zostały na wydatki bieżące, co jest wymagane przepisami art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.
9. W stosunku do roku ubiegłego nastąpiło zwiększenie należności wymagalnych (o 2,13%).
10. Analiza sprawozdania nie wykazała wystąpienia przekroczenia kwot planowanych wydatków na koniec roku budżetowego w rozmiarze mogącym skutkować naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.
11. Wydatki na prowadzenie biblioteki zostały zaplanowane i były wykonywane jako wydatki budżetu jednostek budżetowych. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁵ 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 (por. 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 stoi bowiem w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej⁶, 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 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

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 574.

⁶ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 862, ze zm.).

6. Na podstawie przedłożonych sprawozdań ustalono, że w 2017 r. z budżetu poniesione zostały wydatki z tytułu odsetek, kar i odszkodowań w kwocie ogólnej 174 147,27 zł, w tym na:

- pozostałe odsetki w kwocie 2 051,77 zł (rozdz. 85501, 85202),
- kary, odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych w kwocie 172 095,50 zł (rozdz. 70005).

7. Opiniowane sprawozdanie zawiera informacje o stopniu zaawansowania realizacji przedsięwzięć wieloletnich, które zamieszczono w tabeli Nr 15 i tym samym spełniono wymogi wynikające z przepisu art. 269 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W załączniku Nr 16 uwzględniono informacje o zmianach w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3, dokonanych w trakcie roku budżetowego, a zatem spełniono obowiązek wynikający z przepisu art. 269 pkt 2 cyt. ustawy.

8. Z danych zamieszczonych w opiniowanym sprawozdaniu wynika, iż realizowano dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki¹:

- 1) wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi wraz z odsetkami, karami pieniężnymi, wpływami z tytułu kosztów egzekucyjnych wyniosły 592 442,53 zł, a wykonane wydatki związane z odbiorem odpadów komunalnych w rozdz. 90002 łącznie także wyniosły 697 134,62 zł (tabela Nr 10); zatem uzyskane w roku budżetowym dochody z opłat wraz z odsetkami były niższe niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, tj. o kwotę 104 692,09 zł²;
- 2) z informacji zawartej w tabeli Nr 5 i 6 wynika, że wydatki związane z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnego programu przeciwdziałania narkomanii wykonano w wysokości 66 740,04 zł; dochody z tytułu wpływów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych zrealizowano w wysokości 89 629,34 zł; Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³ „Dochody z opłat za zezwolenia wydane na podstawie art. 18 lub art. 18¹ oraz dochody z opłat określonych w art. 11¹ wykorzystywane będą na realizację:
 - a) gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
 - b) zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii

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

² Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.).

³ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.).

instytucje kultury. **Prowadzenie finansowania biblioteki w ramach wydatków budżetu jednostek budżetowych uniemożliwiło organowi wykonawczemu spełnienie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 267 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.**


- II.** Analiza porównawcza prezentowanych danych w sprawozdaniu z wykonania budżetu z kwotami planowanymi w budżecie na 2017 rok oraz danymi zawartymi w przedłożonych sprawozdaniach budżetowych wykazała zgodność kwot planowanych i wykonanych w dokumentach przedłożonych tutaj. Izbie.
- III.** Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2017 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 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

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...

...the ... of ...