

## UCHWAŁA NR XXII.136.Z.2021

### SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 14 kwietnia 2021 r.

#### w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Dygowo sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2020 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 punkcie 12 uzasadnienia

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2020 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

#### Uzasadnienie

Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Dygowo<sup>1</sup> za 2020 rok wraz z informacją o stanie mienia komunalnego zostało przedłożone przez Wójta Gminy Dygowo Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 2 kwietnia br.

Skład Orzekający wydając niniejszą opinię oparł się na przeprowadzonej analizie 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 2020 r. Przedłożone sprawozdanie zostało sporządzone prawidłowo pod względem formalnym.

Skład Orzekający stwierdził, iż spełnia ono wymogi określone przepisami art. 267 ust. 1 pkt 1 oraz art. 269 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) i uwzględnia:

- 1) dochody i wydatki budżetu w szczególności określonej jak w uchwale budżetowej,
- 2) zmiany w planie wydatków na realizację programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o finansach publicznych, dokonane w trakcie roku budżetowego,
- 3) stopień zaawansowania realizacji programów wieloletnich.

Dane ujęte w sprawozdaniu z wykonania budżetu zgodne są z danymi wykazanymi w sprawozdaniach sporządzonych na podstawie rozporządzeń: Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564) oraz Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), a także spełniają wymogi rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

Ze sprawozdania z wykonania budżetu za 2020 rok oraz sprawozdań budżetowych, o których mowa wyżej wynika, iż:

1. W 2020 r. zrealizowano dochody w wysokości 140,18% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 97,29% i 1086,41% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 90,44% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 90,62%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 88,42% planu.

---

<sup>1</sup> Dalej: JST

2. Budżet 2020 r. zamknął się nadwyżką tj. większymi dochodami od zrealizowanych wydatków w wysokości 13 782 053,11 zł.
3. Realizacja wydatków bieżących za 2020 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 płatności<sup>3</sup>. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2021 r. stanowiły 4,59% wykonanych wydatków.
5. W stosunku do roku ubiegłego nastąpił wzrost należności wymagalnych o 5,57%. Wartość należności wymagalnych stanowi znaczącą kwotę 2 219 555,93 zł, zaległości w stosunku do minionego okresu wzrosły o 117 168,43 zł,
6. Przychody budżetu zrealizowano z tytułu emisji obligacji, o których mowa w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (823 000,00 zł).
7. W 2020 r. dokonano spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w wysokości 100% planowanych z tych tytułów rozchodów<sup>4</sup>.
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 w wysokości 5 246,90 zł, których potencjalna spłata zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, obciąża planowane w 2021 r. wydatki budżetowe.
9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 9 410 000,00 zł, tj. 22,48% wykonanych dochodów.
10. Wartości wykonania budżetu na koniec 2020 r. wskazują na zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.
11. 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 520 715,95 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;Z uwagi na powyższe Skład Orzekający ponownie wskazuje:
  - a) konieczność uwzględnienia tego faktu w procesie kalkulacji stawek opłat obowiązujących na terenie gminy, jak również z uwagi na kwotę zaległości w przedmiotowej opłacie (187 163,39 zł) - na zintensyfikowanie czynności podejmowanych przez gminę a zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych,
  - b) treść art. 6r ust. 2e ustawy<sup>6</sup>, 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 unieszkodliwianie 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, po-

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

<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.

<sup>6</sup> ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2020 r., poz. 1437 ze zm.)

rządkowym 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

Skład Orzekający wskazuje, że przedłożone sprawozdanie opisowe nie zawiera objaśnień – przedstawiono jedynie w ujęciu tabelarycznym zestawienie wydatków bez ich rozróżnienia zgodnie z ustawowym wymogiem na wydatki obligatoryjne i fakultatywne.

- 2) dochody pobrane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>7</sup> (dział 900, rozdz. 90019) w całości przeznaczone zostały na wydatki bieżące, co jest wymagane przepisami art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 cyt. ustawy;
  - 3) dochodów z tytułu opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych uzyskane na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>8</sup>, uzyskane w roku budżetowym dochody były niższe niż poniesione wydatki;
  - 4) do wykorzystania pozostają dochody pobrane na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>9</sup> oraz dochody z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu.
12. Wydatki na prowadzenie biblioteki (**analogicznie do lat poprzednich tj. 2018 oraz 2019**) zostały zaplanowane i były wykonywane jako wydatki budżetu jednostek budżetowych, na co wskazał Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w uchwale Nr XXXVI.191.Z.2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Dygowo sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2018 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego oraz w uchwale Nr XX.155Z.2020 z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Dygowo sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Dygowo za 2019 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach<sup>10</sup> 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 orzecnictwem 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 stoi bowiem w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej<sup>11</sup>, 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

<sup>7</sup> ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.)

<sup>8</sup> ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1944, ze zm.)

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 574, ze zm.

<sup>11</sup> ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm.)

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 i było podstawą uwagi wskazanej w sentencji opinii przez Skład Orzekający.**

Wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu Izbie przedstawiona została informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 267 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W ocenie Składu Orzekającego przedłożona informacja została opracowana zgodnie z wymogami powołanego wyżej przepisu.

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 Kuźmicka*

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*