

UCHWAŁA NR XXVI.151.Z.2021

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Białogard sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Białogard 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, ze zm.) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Kuźmicka - Członek
3. Marek Dulewicz - Członek

pozytywnie

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

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Białogard¹ za 2018 r. przedłożone Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 31 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 2020 r.

- I. 1. W 2020 r. zrealizowano dochody w wysokości 94,48% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 98,41% i 47,71% planu. Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 87,02% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 90,79%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 63,05% planu.
2. Budżet 2020 r. zamknął się deficytem tj. większymi wydatkami od zrealizowanych dochodów w wysokości 1 511 175,89 zł, przy planowanym deficytowym wyniku na poziomie 4 939 980,32 zł.
3. Realizacja wydatków bieżących za 2020 r. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących, co dało podstawę zachowania wymogu określonego

¹ Dalej: JST

w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego. **Skład Orzekający wskazuje, że od 2022 r. (z uwagi na nowelizację art. 242 ustawy o finansach publicznych) nie będzie możliwe równoważenie „reguły wydatkowej” przychodami z tytułu wolnych środków.**

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 2021 r. stanowiły 3,77% wykonanych wydatków.
5. W stosunku do roku ubiegłego (3 829 830,45 zł) nastąpił wzrost należności wymagalnych o 402 256,63 zł (tj. o 10,50% - do poziomu 4 232 087,08 zł), wśród których największa grupa (46,74% - tj. 1 977 960,08 zł) to zaległości z tytułu:
 - podatku od nieruchomości od osób prawnych (484 623,10 zł),
 - podatku od nieruchomości od osób fizycznych (749 523,10 zł),
 - podatku rolnego od osób fizycznych (360 761,03 zł),
 - opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (383 052,85 zł);
6. Przychody budżetu zrealizowano z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - środki te zostały przeznaczone na spłatę zaciągniętych zobowiązań.
7. 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 od 2021 r. wydatki budżetowe w wysokości 8 923,64 zł.
8. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 18 863 499,57 zł, tj. 53,42% wykonanych dochodów, w całości stanowiło udzieloną JST pożyczkę z budżetu państwa.
9. Wartości wykonania budżetu na koniec 2020 r. wskazują w zakresie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych na jego zachowanie - tj. wskaźnik wykonany (lewa strona relacji) wyniósł 3,05% - podczas gdy wskaźnik dopuszczalny (prawa strona relacji) wyniósł 13,79%. Ponadto w obowiązującej obecnie uchwale w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej (2021-2034) przedmiotowa relacja jest naruszona w latach 2022-2024 (od -0,69% do -4,97%) oraz 2026-2028 (od -0,40% do -2,28%) - co w dopuszcza § 8 ust. 1 pkt 2 umowy pożyczki z budżetu państwa, zawartej w dniu 13.10.2016 r. oraz art. 224 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych
10. W części tabelarycznej sprawozdania dochody i wydatki przedstawiono w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej (tj. w podziale na działy, rozdziały i paragrafy

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

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

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.

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 jednostki⁴, 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 wyższe o kwotę 51 158,70 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi;
Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje na:
 - a) art. 6r ust. 1aa ustawy, zgodnie z którym: „*środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi*” (tzw. zasada samobilansowania się gminnego systemu gospodarowania odpadami),
 - b) treść art. 6r ust. 2e ustawy⁵ w wersji obowiązującej od dnia 06.06.2019 r., 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,

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 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

- fakultatywne (ust. 2a-2c) na: wyposażenie nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym 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,
- 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 wyższe o kwotę 39 332,56 zł niż poniesione wydatki; zgodnie z art. 18² ustawy o wychowaniu i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁶, dochody z opłat za sprzedaż napojów alkoholowych nie mogą być przeznaczone na inne cele, niż określone w cyt. przepisie, zatem powstała nadwyżka winna powiększyć planowane wydatki w budżecie 2020 r.,
 - 3) w zakresie dochodów uzyskanych na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska⁷ stwierdzono, że dochody (3 797,76 zł) były wyższe niż poniesione wydatki (3 189,61 zł) o 608,15 zł – wskazana „nadwyżka dochodów” powinna być uwzględniona w wydatkach ponoszonych w 2021 r. na podstawie ww. ustawy.
14. Sprawozdanie obejmuje roczne wykonanie planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, tj. samorządowych instytucji kultury (Biblioteki Publicznej). Sprawozdania, o którym 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.

W stanowiącej element sprawozdania „informacji rocznej – dochody majątkowe 2020 r.” przedstawiono dane (rozdział 75814 w § 629), z których może wynikać otrzymanie przez JST środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 833 482,00 zł.

Dlatego Skład Orzekający wskazuje (w przypadku faktycznego pozyskania przedmiotowych środków) **w zakresie środków uzyskiwanych przez jednostki**

⁶ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U z 2018 r. poz. 2137 ze zm.)

⁷ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2018 r. poz. 799 ze zm.)

samorządu terytorialnego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (które tak jak dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi czy z tytułu wydawanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych – posiadają tzw. „znaczony charakter”), że **zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów⁸**:

- środki z Funduszu są gromadzone na wyodrębnionym rachunku dochodów i przeznaczone na wydatki ukierunkowane przez charakter dochodów (tj. § 270 dochody na zadania bieżące, § 629 dochody na zadania majątkowe i § 097 na zadania zleczone/polecane),
- organ wykonawczy w gminie dysponuje ww. środkami oraz opracowuje plan finansowy ww. rachunku,
- środki z Funduszu powinny być ujmowane w budżecie z zachowaniem ich wyodrębnienia w ramach szczególnych zasad wykonywania budżetu a wyodrębnienie ewidencji powinno nastąpić w ramach już prowadzonych ksiąg rachunkowych poprzez wprowadzenie do zakładowego planu kont odrębnych kont syntetycznych, analitycznych i pozabilansowych w takim układzie aby możliwym było spełnienie wymagań w zakresie sporządzania sprawozdań finansowych i ich rozliczeń.

II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2020 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 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.

III. **Skład Orzekający poddaje pod rozagę władz JST dokładanie większej staranności w sporządzanie przedmiotowego sprawozdania – zwłaszcza, że JST jest objęta rygorami wynikającymi z zawartej umowy pożyczki z budżetu państwa. Dlatego w ocenie Składu Orzekającego:**

- a) część opisowa sprawozdania mogłaby mieć więcej niż 10 stron w celu dokładnego przedstawienia struktury wykonania budżetu za 2020 r.,
- b) przedmiotowe sprawozdanie obejmuje okres roku 2020 (od stycznia do grudnia), dlatego w części opisowej dotyczącej realizacji dochodów zestawienie należności w dziale 900 (z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) powinno obejmować cały okres ubiegłego roku a nie jego pierwsze półrocze – zestawienie tabelaryczne wskazuje właśnie na okres I półrocza ubiegłego roku podczas gdy w treści zestawienia zawarto okres I półrocza 2019 r.,
- c) w części opisowej dotyczącej wydatków:

⁸ pismo nr ST1.4761.8.2021 z dnia 24.02.2021

- w dziale 754 (Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa) wskazano, że wydatki na utrzymanie OSP wyniosły 151 556,21 zł a „szczegółową informację z zakresu realizacji zadań ochrony przeciwpożarowej przedłożono w biurze obsługi Rady Gminy” - Skład Orzekający wskazuje, że przedmiotem wydawanej opinii jest analiza treści dokumentów przedłożonych przez organ wykonawczy a nie domniemywanie ich treści czy też pozyskiwanie wiedzy na ten temat z innego źródła niż przedłożone sprawozdanie,
- w dziale 758 (Różne rozliczenia) wskazano jedynie „pkt 1 rezerwa ogólna” bez danych liczbowych oraz treści wskazującej na kierunek poniesionych wydatków,
- w działach 851 (Ochrona zdrowia) oraz 926 (Kultura fizyczna) wskazano bez danych liczbowych, że „informację dotyczącą realizacji zadań z zakresu (odpowiednio) działalności usługowej oraz kultury fizycznej przedłożono w biurze obsługi Rady Gminy” - w przedmiotowym zakresie Skład Orzekający czyni wskazanie analogiczne do ww. działu 754.

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

podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym