

UCHWAŁA NR K.50.304.2022
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 26 kwietnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Ustronie Morskie sprawozdaniu z wykonania budżetu Gminy Ustronie Morskie za 2021 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 obrachunkowych¹ - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

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

pozytywnie

opiniuje sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Ustronie Morskie za 2021 r. wraz z informacją o stanie mienia komunalnego

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii było sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Ustronie Morskie² za 2021 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 2021 r.

- I. 1. W 2021 r. zrealizowano dochody w wysokości 117,49% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 108,06% i 196,90% planu (w tym dochody ze sprzedaży majątku, które wykonano w wysokości 7 411 433,60 zł – tj. 201,70% planu wynoszącego 3 674 504,86 zł). Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 90,87% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 90,09%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 95,94% planu.
2. Budżet 2021 r. zamknął się nadwyżką tj. większymi dochodami od zrealizowanych wydatków w wysokości 10 435 660,44 zł (przy planowanym deficytowym wyniku budżetu na poziomie - 446 794,75 zł).
3. Realizacja wydatków bieżących za 2021 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.

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.

² Dalej: JST

4. Na podstawie analizy przedmiotowego sprawozdania, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków³, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁴. Zobowiązania niewymagalne z terminem płatności przypadającym w 2022 r. stanowiły 3,52% wykonanych wydatków.
5. W stosunku do stanu na dzień 31.12.2020 r. (2 971 586,76 zł) nastąpiło zmniejszenie należności wymagalnych o 469 664,46 zł (tj. o 15,81%) – według stanu na dzień 31.12.2021 r. wynoszą one 2 501 922,30 zł, a podejmowane przez JST działania zmierzające do uzyskania należnych jej dochodów szczegółowo opisano na str. 41-44 części opisowej sprawozdania.
6. Przychody budżetu (6 069 073,53 zł) zrealizowano z tytułu: wolnych środków (3 453 400,00 zł), niewykorzystanych środków pieniężnych (1 256 607,75 zł) oraz nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych (1 359 065,78 zł), o których mowa w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, z których dokonano spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek⁵.
7. W 2021 r. wykonano rozchody w wysokości 1 250 000,00 zł (w całości na spłatę zaciągniętych zobowiązań)⁶.
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, obciąża planowane w 2022 r. wydatki budżetowe na kwotę 2 162,84 zł.
9. Zadłużenie JST z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 2 203 400,00 zł, tj. 4,61% wykonanych dochodów.
10. Wartości wykonania budżetu na koniec 2021 r. wskazują na zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przy dopuszczalnym wskaźniku na poziomie 20,41 pkt% (prawa strona relacji) wskaźnik faktycznie wykonany (lewa strona relacji) wyniósł 3,95 pkt%.
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 2021 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.

³ Art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

⁴ Art. 44 ust. 3 pkt 3 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

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 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 o kwotę 1 185 170,07 zł niż wydatki poniesione na pokrycie kosztów funkcjonowania gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi⁸.

Skład Orzekający wskazuje na treść art. 6r ust. 1aa ustawy⁹: „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). W sytuacji kiedy pobierane z tego tytułu dochody nie wystarczają na pokrywanie kosztów gminnego systemu gospodarowania odpadami – a zaległości z tego tytułu w wysokości 305 122,91 zł stanowią (w okresie sprawozdawczym) odpowiednio 14,22% zrealizowanych dochodów oraz 25,75% różnicy pomiędzy kwotami zrealizowanych dochodów i wydatków – Skład Orzekający poddaje pod rozagę władzom gminy zweryfikowanie wysokości uchwalanych stawek tej opłaty.

Jak wyjaśnił w tym zakresie Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22.02.2017 r.¹⁰: „Rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłat za gospodarowanie odpadami jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawki, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. Prawidłowo skalkulowana opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna z jednej strony zapewniać sprawne funkcjonowanie systemu odbioru odpadów na terenie gminy, z drugiej zaś nie powinna stanowić źródła dodatkowych zysków gminy. Rzetelna kalkulacja wysokości opłat powinna w szczególności uwzględniać liczbę mieszkańców gminy, ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych oraz koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, na który składają się koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz obsługi administracyjnej tego systemu”.

⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8, art. 216 ust. 1 i art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

⁸ w dniu 06.12.2021 r. Rada Gminy podjęła uchwałę Nr XLIII/321/2021o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi

⁹ ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2019 r., poz. 2010 ze zm.)

¹⁰ sygn. akt I SA/Gd 1363/16

- 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 30 157,68 zł niż poniesione wydatki;
- 3) dochody uzyskane na podstawie ustawy Prawo ochrony środowiska¹¹ (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,
- 4) gmina uzyskała w okresie sprawozdawczym dochody na podstawie ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w wysokości 33 630,00 zł – w całości zostały wydatkowane zgodnie ze wskazaną ustawą.

Skład Orzekający wskazuje w zakresie środków uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – JST w okresie sprawozdawczym uzyskała 2 208 878,18 zł (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 Finansów¹²:

- środki z Funduszu są gromadzone na wyodrębnionym rachunku dochodów i przeznaczane na wydatki ukierunkowane przez charakter dochodów (tj. § 270 dochody na zadania bieżące, § 629 dochody na zadania majątkowe i § 097 na zadania zlecone/polecone),
 - 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.
14. Sprawozdanie obejmuje roczne wykonanie planów finansowych jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 13 ustawy o finansach publicznych, tj. samorządowych instytucji kultury (Gminnego Ośrodka Kultury oraz 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.

II. Do sprawozdania z wykonania budżetu dołączono informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego na dzień 31 grudnia 2021 r. i przedstawiono zmiany jakie wystąpiły w stanie mienia komunalnego w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 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 księgowej majątku. Wielkość mienia obrazuje stan majątku jaki Gmina posiadała, jego wartość i przeznaczenie. W ocenie Składu Orzekającego informacja o stanie mienia komunalnego

¹¹ ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2018 r. poz. 799 ze zm.)

¹² pismo nr ST1.4761.8.2021 z dnia 24.02.2021

została opracowana z zachowaniem postanowień art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, z uwzględnieniem kwestii wskazanej powyżej.

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