

## UCHWAŁA NR LVI.252.Z.2021

### SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 2 września 2021 r.

**w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Sianowa informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sianów za pierwsze półrocze 2021 r.**

Na podstawie art. 13 pkt 4 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) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 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 informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sianów za pierwsze półrocze 2021 r.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sianów za pierwsze półrocze 2021 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 24 sierpnia 2021 r. Wraz z informacją o przebiegu wykonania budżetu przedłożono informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, czym wypełniono wymogi wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>.

- I. Skład Orzekający po analizie danych i objaśnień zawartych w informacji o przebiegu wykonania budżetu oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych, o których mowa w art. 41 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, sporządzonych i przedłożonych w trybie określonym rozporządzeniami w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>2</sup>, stwierdził co następuje:
1. Przedstawione wielkości w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2021 r., są zgodne w zakresie:
    - planu dochodów i wydatków – z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2021 r., po zmianach wprowadzonych w okresie pierwszego półrocza br.;
    - wykonania dochodów i wydatków budżetu – z danymi wykazanymi w sprawozdaniach budżetowych sporządzonych na podstawie przepisów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz w zakresie operacji finansowych;

<sup>1</sup> art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

<sup>2</sup> rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393) oraz rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2396)

- danych wymaganych uchwałą Rady Miejskiej w sprawie określenia zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za I półrocze oraz informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej w tym o realizacji przedsięwzięć.
2. Z przedłożonej przez Burmistrza informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2021 r. zrealizowano dochody w wysokości 48,6% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 52,3% i 29,9% planu. W zakresie wykonania dochodów majątkowych Skład Orzekający zauważa wysoki poziom ich realizacji z tytułu sprzedaży majątku na poziomie 121,4% (tj. na kwotę 449 040,92 zł przy planie wynoszącym 370 000,00 zł).

Skład Orzekający wskazuje, że w Rb-27S sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca roku 2021 – wykazano w kolumnie 13 (skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy, bez ulg i zwolnień ustawowych) kwotę 422 150,00 zł jako skutek wprowadzonego uchwałą organu stanowiącego zwolnienia z podatku od nieruchomości.

Zdaniem Składu Orzekającego wykazanie ww. kwoty jako „następstwa” przedmiotowej uchwały stanowiło realizację ustawowej kompetencji dla organów stanowiących, zawartą w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – co należy uznać za prawidłowe - o ile zwolnienie ma przedmiotowy charakter (wprowadzanie zwolnień podmiotowych zostało przewidziane do wyłącznej kompetencji ustawodawcy).

Sama treść zwolnienia może obejmować jedynie przedmioty opodatkowania (rada nie może również wprowadzać zwolnień mieszanych – tj. przedmiotowo-podmiotowych) i tym samym nie może prowadzić do identyfikacji na tej podstawie danego podatnika.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że w sprawozdaniu Rb-N sporządzonym za okres I półrocza br. wykazano w kolumnie 13 (gospodarstwa domowe) w wierszu N4.2 (pozostałe należności wymagalne) kwotę 4 989 357,95 zł. Dlatego poddaje pod rozważenie zwiększenie intensywności podejmowanych działań zmierzających do uzyskania przez gminę jej dochodów (w tym windykacyjnych) oraz wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy stwarzają możliwości do podejmowania działań wobec dłużników w znacznie szerszym zakresie niż sprowadzający się do wystawienia upomnienia oraz na jego podstawie (wobec braku zapłaty) – tytułu wykonawczego. Należy wskazać na regulacje zawarte w dwóch aktach wykonawczych (rozporządzeniach odpowiednio Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Finansów) z dnia:

- 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2020 r. poz. 2083) – zgodnie z którym wierzyciel realizując swój podstawowy obowiązek jakim jest systematyczna kontrola terminowości zapłaty należności pieniężnych może - w sytuacji jeżeli posiada przypuszczenie dobrowolnej realizacji obowiązku zapłaty przez dłużnika a okres do upływu przedawnienia jest dłuższy niż 6 miesięcy - podejmować wobec niego tzw. „działania informacyjne” w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks,
- 4 czerwca 2018 r. w sprawie Rejestru Należności Publicznoprawnych (Dz. U z 2018 r. poz. 1124), zgodnie z którym wierzyciel (np. Gmina) może umieścić dane dłużnika w rejestrze (np. dane osobowe osób fizycznych, nazwy osób prawnych, numery

PESEL, NIP czy REGON) – jeżeli kwota zaległości (należność główna wraz z odsetkami) jest nie mniejsza niż 5 000,00 zł. Warunkiem umieszczenia danych dłużnika w rejestrze jest uprzednie bezskuteczne wezwanie do realizacji ciążącego na nim obowiązku z jednoczesnym pouczeniem o możliwości umieszczenia danych dłużnika w rejestrze.

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia.

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 39,6% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 46,3%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 24% planu.

Analiza realizacji wydatków budżetowych wykazała, że przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych spełnia wymogi ustawowe w tym zakresie. Zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1352) odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych podlega przekazaniu na rachunek bankowy Funduszu do dnia 30 września – przy czym do dnia 31 maja winien być dokonany w wysokości co najmniej 75% wartości rocznego odpisu, a korekta planowanych odpisów winna nastąpić na koniec roku. Ze sporządzonego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca br. Rb-28S sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, zaangażowano w tym celu środki w wysokości 657 677,95 zł, które wykonano w 81,94% (tj. na kwotę 538 905,94 zł).

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 3 369 808,63 zł, przy planowanym na koniec roku deficytowym wyniku w wysokości 9 898 193,19 zł. Sytuacja taka jest następstwem m.in. realizacji planowanych wydatków majątkowych, których stopień wykonania jest niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.
4. Realizacja wydatków bieżących za pierwsze półrocze br. nie przekracza osiągniętego w tym okresie poziomu dochodów bieżących, co daje podstawę zachowania wymogu określonego w art. 242 ust. 2 ustawy o finansach publicznych na koniec roku budżetowego.
5. Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków<sup>3</sup>, jak również występowania zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności<sup>4</sup>.
7. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2021 r. (13 298 193,19 zł) zrealizowano z tytułu:
  - zwrotu udzielonych pożyczek – 100% planu w wysokości 150 000,00 zł,

<sup>3</sup>stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej rozumianej jako kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim (ogłoszonego przez Prezesa GUS w Dz. Urz. RP „Monitor Polski”, zgodnie z art. 5h i art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych); art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

<sup>4</sup> art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

- niewykorzystanych środków pieniężnych (art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych) – 100% planu w wysokości 3 247 280,45 zł,
- wolnych środków – 144,5% planu (9 900 912,74 zł)– tj. w wysokości 14 302 341,19 zł.

Burmistrz Sianowa podał dane o wykonaniu rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych w wysokości 8,80% planowanych z tych tytułów rozchodów<sup>5</sup> (rozchody stanowiące wykup papierów wartościowych przewidziano na II półrocze br.)

## II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej<sup>6</sup>:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w pierwszym półroczu 2021 r.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosło w okresie sprawozdawczym kwotę 14 522 500,00 zł<sup>7</sup> i wynosiło 17,9% planowanych dochodów.
3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w latach 2021-2028 zachowanie dopuszczalnego wskaźnika obciążenia budżetu spłatą długu, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Wymaga podkreślenia, że podstawowe znaczenie dla zachowania prawidłowych wielkości wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych warunkujących uchwalenie budżetu na kolejne lata a zarazem zdolność Gminy do spłaty zaciągniętego długu, będzie mieć konsekwentna realizacja przedstawionych założeń w wieloletniej prognozie finansowej, w tym przede wszystkim w zakresie prognozowanego poziomu i wzajemnego kształtowania się dochodów bieżących i wydatków budżetu.

Mając na względzie, iż na lata następne wskaźnik zadłużenia Gminy z art. 243 ww. ustawy został wyliczony w oparciu o prognozowane wielkości, w toku dalszej realizacji budżetu 2021 r. należy na bieżąco monitorować i aktywnie oddziaływać na kształtowanie się obecnie przyjętych założeń w wieloletniej prognozie finansowej, szczególnie tych, które determinują poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia Gminy.

Skład Orzekający wskazuje również na konieczność zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu długiem Gminy i w podejmowaniu kolejnych decyzji o korzystaniu ze środków kapitału obcego (pożyczzonego) ze względu na możliwość zaistnienia okoliczności nieprzewidzianych mających wpływ na zmianę aktualnych założeń, a wynikających bądź to z uwarunkowań o charakterze makroekonomicznym i zmian legislacyjnych, bądź to ze zdarzeń jakie mogą wystąpić w Gminie (np. brak dotacji na inwestycje), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej Gminy i niekorzystnym kształtowaniem się ww. wskaźnika.

Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający podkreśla, że z dniem 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2018 r, poz. 2500), która wprowadziła istotne zmiany dotyczące, między innymi sposobu wyliczania relacji określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych począwszy od 2020 r. Ponadto ustawą tą doprecyzowano regulację dotyczącą tytułów dłużnych o inne nienazwane ustawowo umowy (art. 72 ust. 1a).

<sup>5</sup> art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

<sup>6</sup> stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

<sup>7</sup> zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2019 r.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w świetle uchwalonych zmian ustawy o finansach publicznych Gmina jest zobowiązana na bieżąco analizować swoją indywidualną zdolność do spłaty zaciągniętych i ewentualnie planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Należy w związku z tym zauważyć, że jeżeli jednostka planuje zaciągnięcie zwrotnego zobowiązania dłużnego (uwidaczniając je jako przychód w pozycji 4.1 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf, która to powinna uwzględniać w bieżącym roku faktyczne wykonanie poprzedniego roku.

W trakcie bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego należy również uwzględniać regulacje zawarte w ustawie z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U z 2020 r. poz. 2400) co do jej:

- art. 78 (złagodzenie w 2021 r. wymogu w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego),
- art. 79 (złagodzenie reguły fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego ograniczającej wysokość spłaty długu),
- art. 80 (limit długu samorządowego w 2021 r.).

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Burmistrza Sianowa dokumentów i dotyczy jedynie formalno-prawnych aspektów przebiegu wykonywania planu finansowego. Nie może być zatem uważana za równoznaczną z wszechstronną oceną prawidłowości przebiegu jego wykonania w pierwszym półroczu 2021 r.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił 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

