

## SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 września 2020 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Sławno informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno za pierwsze półrocze 2020 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 2019 r. poz. 869 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 Sławno za pierwsze półrocze 2020 r.

### Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Sławno za pierwsze półrocze 2020 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 1 września 2020 r., tj. w terminie wskazanym w art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. 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 2020 r., są zgodne w zakresie:

<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 z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773)

- planu dochodów i wydatków - z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2020 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;
  - danych wymaganych uchwałą Rady Gminy 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 Wójta informacji oraz sprawozdań wynika, że w okresie pierwszego półrocza 2020 r. zrealizowano dochody w wysokości 42,6% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 48,4% i 15,4% planu.

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania zarówno dochodów majątkowych jak również dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia.

W strukturze dochodów majątkowych Skład Orzekający wskazuje na poziom ich realizacji co do sprzedaży majątku jako ich źródła - w przedmiotowym okresie gmina uzyskała z tego tytułu 42 065,86 zł, co stanowiło 7% planu wynoszącego 600 000,00 zł.

W przedłożonej informacji Wójt Gminy nie wyjaśnił niskiego poziomu realizacji planu dochodów majątkowych.

Podkreślenia wymaga, iż dochody z tytułu dotacji na inwestycje są składową obliczania dopuszczalnych wskaźników spłat długu przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 39,1% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 41,9%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 31,2% 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 bieżącego roku Rb-28S sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych wynika, że z planu wynoszącego 520 298,62 zł - zaangażowano w tym celu środki w wysokości 463 879,80 zł, które zrealizowano w 89,99% (tj. na kwotę 417 464,58 zł). W stosunku do kwoty plany wydatki wykonane stanowiły 80,24%.

3. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się deficytem budżetowym w kwocie 534 395,00 zł - przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu w wysokości 6 540 000,00 zł. Sytuacja taka jest m.in.

następstwem 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 po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności<sup>4</sup>.
6. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2020 r. były planowane w wysokości łącznej 8 495 162,00 zł z tytułu: wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych (1 740 376,50 zł) oraz ze zwrotnych zobowiązań dłużnych (6 754 785,50 zł). Faktycznie zrealizowana została kwota przychodów z tytułu wolnych środków w wysokości 2 428 914,34 zł (139,6% planu). Przychody z tytułu zwrotnych zobowiązań dłużnych w I półroczu zostały zrealizowane w wysokości 1 795 631,54 zł (tj. 26,6% planu).

## II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej<sup>5</sup>:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w zakresie czasowym na jaki prognoza została uchwalona. Podobnie informacja o przebiegu realizacji przedsięwzięć wieloletnich obejmowała okres jak w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań wymagalnych zmniejszyło się w okresie sprawozdawczym do kwoty 11 106 653,83 zł<sup>6</sup> i wynosiło 19,7% planowanych dochodów.  
Według danych sprawozdania Rb-N należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2020 r. wyniosły w wierszu N.4.2 (pozostałe) kwotę 3 908 753,52 zł (kolumna 13 gospodarstwa domowe). W związku z powyższym należy wskazać na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia poziomu należności wymagalnych Gminy Sławno.
3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową zachowanie

---

<sup>3</sup>stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (**4 918,17 zł**), 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

<sup>5</sup> stosownie do wymagań określonych przepisami art. 266 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych

<sup>6</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.



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.

W ocenie Składu istotne jest również osiągnięcie planowanych nadwyżek operacyjnych (jak wyłącznego źródła rozchodów w latach 2021-2030), co wymaga bardzo konsekwentnego działania w zakresie pozyskiwania zaplanowanych dochodów, jak również dyscypliny w ponoszeniu wydatków.

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 2020 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 (pożyczonego) 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 czy prawidłowość kwot wyłączeń ustawowych), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej Gminy i niekorzystnym kształtowaniem się ww. wskaźnika.

Ponadto, wydając niniejszą opinię Skład Orzekający przypomina, 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 wprowadza 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).

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.

4. Skład Orzekający zauważa, że w Rb-27S sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 r. – wykazano w rozdziale 75616 (osoby fizyczne) w paragrafie 0310 (podatek od nieruchomości) kwotę zaległości w kolumnie 10 w wysokości 521 961,46 zł, która stanowiła 83,88% uzyskanych dochodów we wskazanym okresie.

Tym samym zasadne zdaniem Składu jest zwiększenie intensywności podejmowanych przez wierzyciela działań zmierzających do uzyskania należnych Gminie dochodów. W zakresie zaległości podatkowych Skład Orzekający wskazuje również, że obecnie obowiązujące przepisy stwarzają możliwości do podejmowania działań wobec dłużników w znacznie szerszym zakresie niż prowadzący się do wystawienia upomnienia oraz na jego podstawie (wobec braku zapłaty) – tytułu wykonawczego. Należy wskazać na regulacje zawarte w dwóch aktach wykonawczych (rozporządzeniach Ministra Finansów) z dnia:

- 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2020 r. poz. 1294) – 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 ciężącego na nim obowiązku z jednoczesnym pouczeniem o możliwości umieszczenia danych dłużnika w rejestrze.

W trakcie bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego należy również uwzględnić (jeżeli zaistnieje taka potrzeba) regulacje zawarte w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID - 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 374 ze zm.) co do:

- art. 15 zoa (złagodzenie w 2020 r. wymogu w zakresie równoważenia strony bieżącej budżetu samorządowego),
- art. 15 zob (złagodzenie reguły fiskalnej jednostki samorządu terytorialnego ograniczającej wysokość spłaty długu),
- art. 15 zoc (limit długu samorządowego w 2020 r.).

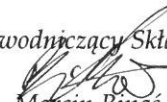
Ponadto Skład Orzekający wskazuje na konieczność utrzymywania bieżącej realistyczności wieloletniej prognozy finansowej – w bieżącym roku (do dnia 24 lipca) budżet był nowelizowany 13 razy podczas gdy uchwalona wieloletnia prognoza finansowa była zmieniana dwukrotnie, wskazując jednocześnie na jej definicję . zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2017 r.<sup>7</sup>, zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa: „nie stanowi planu a prognozę, czyli plan działań finansowych na przyszłość, tym niemniej jest to dokument, który powinien zawierać realistyczne dane odnoszące się do gospodarki finansowej konkretnej jednostki w sposób maksymalnie realny, z uwzględnieniem wielu zmiennych czynników, które mogą w przyszłości mieć wpływ na wspomnianą gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego”.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Sławno 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 2020 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

---

<sup>7</sup>sygn. akt II GSK 1911/15