REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W SZCZECINIE

BIURO RADY MIEJSKIEJ
w Maszewie
WPŁYNĘŁO
dn. 27. 12. 2017
ilość zał. .....
podpis .....

UCHWAŁA NR CCCLXXXIX.734.2017

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 18 grudnia 2017 r.

w sprawie opinii o projekcie budżetu Gminy Maszewo na 2018 r.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie**, w osobach:

1. Hanna Barańska - Przewodnicząca
2. Krystyna Goździk - Członek
3. Katarzyna Korkus - Członek

n e g a t y w n i e

opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Maszewo na 2018 r.

Uzasadnienie

I. Ocena formalna projektu

1. Projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2018 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi został przedłożony przez Burmistrz Maszewa w dniu 20 listopada 2017 r., zamiast do dnia 15 listopada 2017 r., tj. w terminie określonym w art. 230 ust. 1 w zw. z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1].
2. Zakres unormowań zawartych w projekcie budżetu odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212-214, art. 222-223, art. 235-237, art. 258 i art. 264 ust. 3.

II. Ocena merytoryczna projektu

1. W projekcie budżetu na 2018 r. zostały ustalone:
   a) dochody w wysokości 37 538 213,00 zł, w tym dochody majątkowe w kwocie 773 864,00 zł (tj. wyższe od przewidywanego wykonania roku 2017 odpowiednio o 10,6% i 387,2%);
   b) wydatki w wysokości 35 804 417,81 zł, w tym wydatki majątkowe w kwocie 2 204 750,69 zł (tj. wyższe od przewidywanego wykonania roku 2017 odpowiednio o 11,8% i 181,4%);
   c) nadwyżkę budżetu w wysokości 1 733 795,19 zł, tj. o 9,1% niższą od przewidywanego wykonania roku 2017. Uwagę do tej części projektu uchwały budżetowej zamieszczono w pkt III opinii.
2. Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 3 164 681,88 zł, czyli spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.
3. Dochody i wydatki zaplanowano w pełnej klasyfikacji budżetowej[2].

---

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.
[2] zgodnie z art. 235 i 236 ustawy o finansach publicznych.

4. Nadwyżkę budżetu w 2018 r. ustaloną w kwocie 1 733 795,19 zł Gmina planuje przeznaczyć na spłaty zaciągniętych zobowiązań dłużnych. Uwagę do tej części projektu uchwały budżetowej zamieszczono w pkt III opinii.
5. W projekcie budżetu nie zaplanowano przychodów.
6. Rozchody zaplanowane w wysokości 1 733 795,19 zł Gmina prognozuje w całości przeznaczyć na spłatę zaciągniętych kredytów.
7. Analiza danych zawartych w projektach uchwał w sprawie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej oraz w materiałach informacyjnych wykazała spełnienie relacji, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.
8. Prognozowana kwota długu Gminy na koniec 2018 r. wyniesie 7 953 204,58 zł i osiągnie poziom 21,19% zaplanowanych dochodów ogółem. Uwagę do tej części projektu uchwały budżetowej zamieszczono w pkt III opinii.
9. Kwota zaplanowanej w wydatkach budżetu rezerwy ogólnej mieści się w granicach określonych art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
10. Zaplanowana w budżecie rezerwa celowa zostanie w całości przeznaczona na zadania własne Gminy z zakresu zarządzania kryzysowego, o których jest mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[3]. Uwagę do tej części projektu uchwały budżetowej zamieszczono w pkt III opinii.
11. Do projektu budżetu dołączono plan dochodów za korzystanie ze środowiska i wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska, o których mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[4], do których Skład Orzekający nie wnosi uwag.
12. W postanowieniach projektu uchwały określono plan dochodów z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu, o których mowa w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[5] oraz ich przeznaczenie. Uwagę do tej części projektu uchwały budżetowej zamieszczono w pkt III opinii.
13. Do projektu budżetu dołączono plan dochodów i wydatków Gminy związanych z realizacją zadań wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[6]. Uwagę do tej części projektu uchwały budżetowej zamieszczono w pkt III opinii.

III. Uwagi do projektu

Odnosząc się do nadwyżki budżetu Gminy zaplanowanej w wysokości 1 733 795,19 zł (pkt II. 1c i II. 4) Skład Orzekający wyraża poważne wątpliwości do prawidłowości ustalenia jej wartości. Przyjęta w projekcie budżetu różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego została ustalona w wysokości odpowiadającej wartości prognozowanych na rok 2018 spłat rat kapitałowych zaciągniętych kredytów i pożyczek. Jednocześnie należy zauważyć, że w stosunku do przewidywanego wykonania roku 2017 na rok budżetowy 2018 r. Gmina planuje wzrost dochodów bieżących (o 8,9%), w tym m.in. z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (o 11,0%) oraz podatku od nieruchomości (o 46,1%). W tym miejscu należy podkreślić, że podawane do publicznej wiadomości przez Ministra Finansów udzia-

[3] Dz. U. z 2017 r. poz. 209 z późn. zm.
[4] Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.
[5] Dz. U. z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.
[6] Dz. U. z 2017 r. poz. 1289

ły we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych są wartością szacunkową i nie stanowią wielkości wiążącej. Ponadto Skład Orzekający zauważa bardzo wysokie ryzyko niewykonania przez Gminę planowanych dochodów z podatku od nieruchomości, który jest jednym największych źródeł dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W tym miejscu Skład Orzekający informuje, że w dniu 13 grudnia 2017 r. zapadł kluczowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił jako niezgodne z Konstytucją stanowisko, że obiekt spełniający definicję budynku może być budowlą. Orzeczenie to otwiera podatnikom możliwość dochodzenia nienależnie pobranego podatku od nieruchomości wraz z odsetkami nawet od dnia jego zapłaty do dnia zwrotu, a w opisanej sytuacji (w przypadku wystąpienia określonych obiektów na terenie jednostki samorządu terytorialnego) podatnicy mają możliwość złożenia wniosków o zwrot nadpłaty w podatku od nieruchomości, bądź w przypadku postępowań, które zostały już zakończone – wniosków o wznowienie postępowań. W tych okolicznościach – ocenie Składu Orzekającego – wykonanie przez jednostkę tak wysokich dochodów z tytułu podatku od nieruchomości jest mało realne, przy czym wyjaśnienia w tym zakresie nie zamieszczono w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej.

Na 2018 r. Gmina planuje również znaczny wzrost dochodów ze sprzedaży majątku (o 62,9%). Uzasadnienia przyczyn wzrostu planowanych dochodów z podanego tytułu również nie wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej.

W kontekście powyższego Skład Orzekający poddaje w wątpliwość zaplanowaną do uzyskania w projekcie budżetu nadwyżkę operacyjną w kwocie 1 733 795,19 zł i podkreśla, że od poziomu dochodów uzależniona jest również możliwość zarówno wykonania zadań inwestycyjnych jak również regulowania wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niewykonanie dochodów w zaplanowanej wysokości może spowodować trudności w spłacie zaciągniętych wcześniej zobowiązań dłużnych jak i realizacji zaplanowanych zadań.

W tych okolicznościach Skład Orzekający wskazuje na małą realność zaplanowanej nadwyżki budżetu, która w 2018 r. Gmina w całości prognozuje przeznaczyć na spłatę rat kapitałowych zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Brak realności w planowaniu dochodów i wydatków potwierdzają również wyniki kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Maszewo przeprowadzonej przez Izbę w 2017 r., z ustaleń której wynika jednoznacznie, że jednostka ma duże trudności z zachowaniem płynności finansowej.

W odniesieniu do planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2018 r. w wysokości 7 953 204,58 zł (pkt II. 8) Skład Orzekający zauważa, że w momencie wydania opinii nie jest w stanie potwierdzić prawidłowości planowanej kwoty długu. Informacje pozwalające na ustalenie wysokości długu jednostki nie zostały zawarte w uzasadnieniach do projektów uchwał: budżetowej oraz WPF. Jednocześnie należy podkreślić, że wyniki przeprowadzonej w 2017 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy zawierają szereg nieprawidłowości wynikających ze złej organizacji pracy w Urzędzie Miejskim w Maszewie oraz nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa, ich wadliwej interpretacji oraz braku działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Powyższe ustalenia, w tym również w zakresie ewidencji zobowiązań, w tym wymagalnych w Urzędzie Miejskim, samorządowych jednostkach budżetowych i zakładzie budżetowym znalazły swoje odzwierciedlenie w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 listopada 2017 r. Do dnia wydania opinii jednostka nie poinformowała Izby o działaniach podjętych w celu wyeliminowania nieprawidłowości wymienionych w tym wystąpieniu (termin złożenia wskazanej informacji na wniosek Burmistrz został wyznaczony na dzień 5 stycznia 2018 r.). W tych okolicznościach w ocenie Składu Orzekającego potwierdzenie prawidłowości prognozowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2018 r. będzie możliwe dopiero po zakończeniu roku 2017

i przekazaniu sporządzonych przez Gminę, zawierających rzetelne dane sprawozdań: Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2017 r. i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kwartału 2017 r. Jednocześnie należy wskazać na treść art. 229 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wartości zaplanowane w projektach budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz w wieloletniej prognozie finansowej powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. Brak możliwości potwierdzenia przez Skład Orzekający prawidłowości planowanej przez jednostkę kwoty długu wynikającej z projektu budżetu determinuje wydanie opinii negatywnej o tym projekcie.

Wysokość rezerwy celowej w całości przeznaczonej na zadania własne Gminy z zakresu zarządzania kryzysowego (pkt II. 11 opinii), zaplanowano w wysokości 0,45%, zamiast nie mniej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

W odniesieniu do pkt II. 12 opinii należy zauważyć, że w § 9 projektu budżetu jednostki samorządu terytorialnego zaplanowano dochody z wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu, o których mowa w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (140 000,00 zł) oraz przewidziano ich przeznaczenie (150 000,00 zł), co zostało potwierdzone również danymi wykazanymi w załącznikach Nr 8 i Nr 9 do projektu budżetu. Ww. wydatki we wskazanych załącznikach zaprezentowano bez ich wyodrębnienia we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Skład Orzekający zaleca wyodrębnienie tych wydatków w załącznikach do uchwały budżetowej przy zastosowaniu pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W związku z koniecznością wyodrębnienia środków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu, wynikającymi z odrębnych ustaw (art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych), w dniu 27 października 2016 r., Prezes Izby wystosował w przedmiotowej sprawie pismo do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego (znak:WI.0712.31.MF.2016).

W złożonym wraz z projektem budżetu załączniku Nr 11 planowane dochody związane z realizacją zadań wykonywanych na podstawie ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustalono w wysokości 1 145 481,00 zł, zaś wydatki w łącznej kwocie 1 496 238,00 zł (pkt II. 13 opinii). Powyższe może wskazywać, że wpływy zaplanowane w rozdz. 90002 Gospodarka odpadami nie pokrywają w całości wydatków zaplanowanych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o którym mowa w art. 6r ust. 2 ww. ustawy (różnica 350 757,00 zł). Skład Orzekający poddaje pod rozwagę, by organ wykonawczy przedstawił Radzie Gminy projekt zmiany uchwały w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty, w oparciu o przepisy art. 6k ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Wobec opisanych nieprawidłowości Skład Orzekający wnosi uwagi, które należy uwzględnić w budżecie przyjętym na rok 2018. Ponadto w opisanych okolicznościach – w ocenie Składu Orzekającego – organ wykonawczy powinien na bieżąco monitorować wielkości mające wpływ na zachowanie relacji z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Natomiast w sytuacji gdyby wykonanie budżetu za rok 2017 – w oparciu o prawidłowo ustalone wartości i rzeczywiste dane finansowe – ukształtowało się niekorzystnie należy przygotować rozwiązania alternatywne, które pozwolą na zachowanie wymogów ustawy o finansach publicznych w zakresie dopuszczalnego po-

ziomu spłaty zobowiązań, a także wykonania zadań Gminy z zachowaniem relacji określonej w art. 242 i 243 tej ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić niniejszą opinię Składu Orzekającego organowi stanowiącemu, przed uchwaleniem budżetu.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Hanna Barańska