

UCHWAŁA NR LIX.272.Z.2021

SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 8 września 2021 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Burmistrza Miasta Białogard informacji o przebiegu wykonania budżetu Miasta Białogard 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 Miasta Białogard za pierwsze półrocze 2021 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Miasta Białogard za pierwsze półrocze 2021 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 31 sierpnia 2021 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 publicznych¹.

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 finansowych², 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;

¹ art. 266 ust. 1 ustawy o finansach publicznych

² 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 51,3% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 52,9% i 36,3% planu.

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 15 (skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie rozłożenia na raty i odroczenia terminu zapłaty) kwotę 211 473,86 zł z tytułu preferencji udzielonych w zapłacie podatku od nieruchomości od osób prawnych (dział 756, rozdział 75615 w § 0310).

Źródłem wykazania we wskazanym powyżej sprawozdaniu kwoty udzielonych preferencji w I półroczu br. powinny być wyłącznie decyzje wydane przez samorządowy organ podatkowy I instancji (tj. przez Burmistrza Miasta) a przed wydaniem każdej z nich – pomimo działania w ramach uznania administracyjnego – organ powinien stwierdzić wystąpienie minimum jednej z ustawowych przesłanek umożliwiających wydanie decyzji zgodnie z wnioskiem podatnika – tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, które jako zwroty niedookreślone nie zostały wprowadzić zdefiniowane przez ustawodawcę lecz ich znaczenie wynika z ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych.

Skład Orzekający wskazuje ponadto na treść obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 r. art. 259 §1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym „w razie niedotrzymania terminu płatności trzech kolejnych rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa, następuje z mocy prawa wygaśnięcie decyzji o rozłożeniu na raty w zakresie wszystkich niezapłaconych rat”.

Treść ww. regulacji prawnej wskazuje na konieczność monitorowania przez samorządowy organ podatkowy realizacji zawartych układów ratalnych i podejmowania odpowiednich działań (np. windykacyjnych) jeżeli zmaterializuje się dyspozycja tego przepisu.

Skład Orzekający stwierdza ponadto, 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 r. – wykazano w kolumnie 13 (skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy, bez ulg i zwolnień ustawowych) kwotę 180 303,42 zł jako skutek wprowadzonego uchwałą organu stanowiącego zwolnienia z podatku od nieruchomości od podatników innych niż osoby fizyczne.

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.

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

Skład Orzekający zauważa, że w stopniu wyższym niż ogólny poziom realizacji dochodów majątkowych jednostka samorządu terytorialnego pozyskała środki ze sprzedaży mienia w wysokości 2 274 020,58 zł (tj. 69,7% planu wynoszącego 3 261 574,50 zł).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 45,5% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 49,6%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 26,3% planu.

1. Analiza realizacji wydatków budżetowych wykazała, że przekazanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych spełnia co do zasady 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 zaangażowano w tym celu środki w wysokości 1 503 275,24 zł, które zrealizowano w 95,23% (tj. na kwotę 1 431 642,26 zł).
2. Półroczna gospodarka budżetowa Miasta Białogard ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się nadwyżką budżetową w kwocie 2 486 565,60 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie deficytu budżetu w wysokości 11 438 195,36 zł.
3. 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.
4. Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków³, jak również występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności⁴.
5. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. Miasto posiadało należności wymagalne w wysokości 19 247 978,38 zł, z których największą grupę dłużników (wiersz N4.2 w sprawozdaniu Rb-N za II kwartał br.) stanowiły gospodarstwa domowe, które zalegają z zapłatą łącznej kwoty 14 046 284,42 zł.

Odnosnie wysokiego poziomu należności wymagalnych - Skład zauważa, iż w sferze finansów publicznych występuje obowiązek ustalania należności pieniężnych (w tym cywilnoprawnych) oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania – na co wskazuje art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Nieustalenie lub niedochodzenie należności pieniężnej, dochodzenie jej w wysokości niższej aniżeli wynika to z prawidłowego obliczenia bądź dopuszczenie do przedawnienia są zagrożone odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

³stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (**5 167,47 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

⁴ art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych

Dodatkowo Skład wskazuje, że w granicach ustawowo określonych dopuszczalne jest umorzenie należności, odroczenie terminu jej spłaty albo rozłożenie na raty. W zakresie należności podatkowych zastosowanie znajduje w tym zakresie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa natomiast dla niepodatkowych należności publicznoprawnych przepisy art. 63-64 ustawy o finansach publicznych. W wypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub podległym jej jednostkom, mogą być umorzone albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podjętej w trybie art. 59 ustawy o finansach publicznych.

Szczególną uwagę Skład Orzekający zwraca na kwotę zaległości z tytułu podatku od nieruchomości (razem osoby fizyczne i prawne) wynosząca według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. 7 125 746,80 zł i stanowiącą 93,87% uzyskanych w okresie sprawozdawczym dochodów z tego podatku.

W zakresie wskazanych powyżej zaległości Skład Orzekający poddaje pod rozwagę władz Miasta Białogard zintensyfikowanie podejmowanych działań windykacyjnych i wskazuje jednocześnie, 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 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.
6. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2021 r. były planowane w wysokości łącznej 11 351 252,89 zł – zostały faktycznie zrealizowane z tytułu wolnych środków (7 534 134,03 zł – tj. 100% planu) jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz niewykorzystanych środków pieniężnych, wskazanych w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (3 817 118,86 zł – tj. 111,5% planu). Plan przychodów z tytułu zwrotnych zobowiązań dłużnych (4 307 443,25 zł) nie został zrealizowany w okresie I półrocza 2021 r.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej⁵:

1. Przedstawiono dane dotyczące wykonania tej prognozy w pierwszym półroczu 2021 r.
2. Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek wyniosło w okresie sprawozdawczym 35 508 576,93 zł⁶ i wynosiło 26,6% planowanych dochodów.
3. Wartości przyjęte w planie budżetu wg stanu na dzień 30 czerwca br. zapewniają w całym okresie objętym wieloletnią prognozą finansową 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 Miasta 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 2022-2031), 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 Miasta 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 Miasta. Skład Orzekający wskazuje również na konieczność zachowania szczególnej staranności w zarządzaniu długiem Miasta 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 Mieście (np. brak dotacji na inwestycje czy prawidłowość kwot wyłączeń ustawowych), skutkujących istotną zmianą sytuacji finansowej Miasta 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 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).

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że w świetle uchwalonych zmian ustawy o finansach publicznych Miasto Białogard jest zobowiązane 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

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

⁶ zgodnie ze sprawozdaniem Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego wg stanu na koniec II kwartału 2021 r.

4.1 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf.

Skład Orzekający wskazuje również, że w trakcie bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego istnieje możliwość uwzględniania regulacji zawartych 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 Miasta Białogard 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