Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie
Zespół Zamiejscowy
w Koszalinie

75-401 Koszalin, ul. Jedności 5

tel.: 3 411 208, 3 411 240, fax. 3 410 487 e-mail: koszalin@szczecin.rio.gov.pl

Koszalin, dnia 30 września 2019 r.

K.0022.322.AC.Z.2019

GMINA WAŁCZ
WPŁYNĘŁO
03. 10. 2019
L. dz. .....

Pan
Jan Matuszewski
Wójt Gminy Wałcz

Przekazuję w załączeniu uchwałę Nr XCVII.380.Z.2019 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 27 września 2019 roku z przebiegu wykonania budżetu i wieloletniej prognozy finansowej w pierwszym półroczu 2019 roku.

KOORDYNATOR
ZESPOŁU ZAMIEJSCOWEGO
dr Jolanta Włodarek

Otrzymują:

1. Adresat
2. Pan Robert Gąsiorowski
   Przewodniczący Rady Gminy
3. a/a

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w Szczecinie
ZESPÓŁ ZAMIEJSCOWY w KOSZALINIE
75-401 Koszalin, ul. Jedności 5
tel. (0-94) 341-12-08, fax (0-94) 341-04-87

UCHWAŁA NR XCVII.380.Z.2019
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 27 września 2019 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonej przez Wójta Gminy Wałcz informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy Wałcz za pierwsze półrocze 2019 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 2016 r. poz. 561, ze zm.) w związku z art. 266 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) - Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

1. Marcin Binaś - Przewodniczący
2. Jolanta Włodarek - Członek
3. Hanna Barańska - Członek

pozytywnie

opiniuje informację o przebiegu wykonania budżetu Gminy Wałcz za pierwsze półrocze 2019 r.

Uzasadnienie

Przedmiotem badania stanowiącym podstawę do wydania niniejszej opinii była informacja o przebiegu wykonania budżetu Gminy Wałcz za pierwsze półrocze 2019 r., przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie, w dniu 4 września 2019 r., tj. po upływie przewidzianego na tą czynność terminu, wskazanego 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[1].

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[2], stwierdził co następuje:

1. Przedstawione wielkości w informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze 2019 r., są zgodne w zakresie:
   - planu dochodów i wydatków – z planem ustalonym uchwałą budżetową na 2019 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 z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1773)

– 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 2019 r. zrealizowano dochody w wysokości 50,70% planu, które w podziale na bieżące i majątkowe wyniosły odpowiednio 51,10% i 41,90% 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 2019 – wykazano w kolumnie 15 (skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie rozłożenia na raty i odroczenia terminu zapłaty) łączną kwotę 275 227,74 zł z tytułu preferencji udzielonych w zapłacie:

- podatku od nieruchomości od osób fizycznych – kwota 148 423,54 zł (dział 756, rozdział 75616, § 0310),
- podatku rolnego od osób fizycznych – kwota 48 609,20 zł (dział 756, rozdział 75616, § 0320),
- odsetek (opłaty prolongacyjnej) od osób fizycznych – kwota 78 195,00 zł (dział 756, rozdział 75616, § 0910).

Źródłem wykazania we wskazanym powyżej sprawozdaniu łącznej kwoty udzielonych preferencji w I półroczu br., która stanowiła 9,58% faktycznie uzyskanych w tym okresie dochodów własnych z tytułu przedmiotowych podatków należnych od osób fizycznych, powinny być wyłącznie decyzje wydane przez samorządowy organ podatkowy I instancji (tj. przez Wójta Gminy Wałcz) 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 wprawdzie 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.

Przyjęte w budżecie założenia finansowe wymagają konsekwentnych działań w zakresie terminowego pozyskiwania zarówno dochodów majątkowych jak również dofinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych oraz prawidłowego ich rozliczenia. Ze wskazanych źródeł w bieżącym roku planowane są dochody majątkowe w kwocie 2 364 040,00 zł, z których w pierwszym półroczu uzyskano 991 278,79 zł (tj. 41,9% planowanej kwoty).

Wydatki budżetowe wykonano na poziomie 51,10% planu. Wykonanie wydatków bieżących w stosunku do ich rocznego planu wyniosło 53,60%. Plan wydatków majątkowych zrealizowano w 37,30% planu.

Skład Orzekający wskazuje na brak wykonania dochodów majątkowych z tytułu dotacji na inwestycje oraz wykonanie wydatków majątkowych w stopniu mniejszym niż wynikający

z upływu czasu, a w części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu Gminy za I półrocze 2019 roku nie zawarto wyjaśnień w tym zakresie.

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 zaangażowano w tym celu środki w wysokości 596 965,52 zł, które zrealizowano w 75,54% (tj. na kwotę 450 949,18 zł).

3. Na koniec I półrocza 2019 r. wystąpiło wykonanie wydatków na wynagrodzenia osobowe na poziomie przewyższającym 50% w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

Dział	Rozdział	§	Plan	Wykonanie	% wykonania do planu
855	85502 świadczenia rodzinne, z funduszu alimentacyjnego, składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego	4010	120 000,00	83 028,63	72,17
801	80110 gimnazja	4010	804 000,00	493 753,13	64,45
900	90002 gospodarka odpadami komunalnymi	4010	37 050,00	25 045,87	70,35

W części opisowej informacji nie wskazano przyczyn wykonania wydatków na wynagrodzenia osobowe w wysokości przewyższającej połowę rocznego planu.

4. Z danych wynikających z opiniowanej informacji oraz ze sprawozdań Rb-27S i Rb-28S wynika, że uzyskane w pierwszym półroczu dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 702 368,45 zł jako dochody w rozdziale 90002 i 90026 – nie pokrywają w całości wydatków poniesionych na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynoszących 1 106 438,85 zł.
   Skład Orzekający wskazuje, że w zakresie ponoszonych kosztów nie wykazano (z uwagi na brak planu) wykonania wydatków w takich paragrafach jak 426 zakup energii czy 436 opłaty za zakup usług telekomunikacyjnych.
5. Półroczna gospodarka budżetowa Gminy ustalona poprzez porównanie wielkości osiągniętych dochodów i zrealizowanych wydatków zamknęła się deficytem budżetowym w kwocie 199 407,09 zł – przy czym planowane jest na koniec roku osiągnięcie zrównoważonego wyniku budżetu. Sytuacja taka jest m.in. następstwem realizacji planowanych dochodów majątkowych, których stopień wykonania jest niższy, niż wynikałoby to z upływu czasu.

6. 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.
7. Na podstawie analizy przedmiotowej informacji, dokonanej w zakresie wydatkowania środków publicznych, nie stwierdzono przekroczeń planu wydatków[3], jak również występowania po stronie gminy zobowiązań wymagalnych, co świadczy o zachowaniu terminowości regulowania ich płatności[4].
8. Przychody budżetu w pierwszym półroczu 2019 r. nie były planowane a faktycznie zrealizowana ich kwota z tytułu nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych została zrealizowana w kwocie 6 788 087,47 zł.
7. Wójt Gminy Wałcz nie planował i faktycznie nie wydatkował rozchodów budżetu dotyczących spłaconych rat z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykupu obligacji komunalnych – Gmina Wałcz nie posiada zadłużenia z tego tytułu.

II. W informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej[5]:

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 nie wystąpiło.
   Według danych sprawozdania Rb-N należności wymagalne na dzień 30 czerwca 2019 r. wyniosły (wiersz N.4) kwotę 6 379 090,17 zł, z której w większości źródłem byli dłużnicy alimentacyjni i podatkowi. W związku z powyższym należy wskazać na konieczność zintensyfikowania działań zmierzających do wyegzekwowania zaległych kwot i zmniejszenia poziomu należności wymagalnych Gminy Wałcz.
3. Ponadto, 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 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 planowanych do zaciągnięcia zobowiązań. Należy w związku z tym zauważyć, że jeżeli jednostka planuje zaciągnięcie zwrotnego zobowiązania dłużnego (uwidaczniając je jako przychód w pozycji 4.3 wieloletniej prognozy finansowej) to również wydatki na obsługę tego długu powinny podlegać wykazaniu w pozycji 2.1.3 wpf.

---

[3]stanowiącej łącznie w roku budżetowym przekroczenie kwoty minimalnej (3 278,14 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

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

III. Skład Orzekający wskazuje, że zasadne jest podjęcie zintensyfikowanych działań zmierzających do systematycznego zmniejszania skali zjawiska polegającego na występowaniu należności wymagalnych

W Rb-27S sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 czerwca 2019 r. – wykazano w rozdziałach: 75615 (osoby prawne), 75616 (osoby fizyczne) i 90002 (gospodarka odpadami komunalnymi) łączną kwotę zaległości w kolumnie 10 w wysokości 2 140 720,28 zł

Ponieważ ww. kwota zaległości stanowiła 36,96% wykonanych dochodów z tytułu „podatków lokalnych" oraz opłaty za gospodarowanie odpadami – zasadne zdaniem Składu jest zwiększenie intensywności podejmowanych przez wierzyciela działań zmierzających do uzyskania należnych Gminie dochodów.

Obecnie obowiązujące przepisy stwarzają możliwości do podejmowania takich działań 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 Ministra Finansów) z dnia:

1) 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1483) – 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 - 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,
2) 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.

Niniejsza opinia oparta jest wyłącznie na wynikach analizy przedłożonych przez Wójta Gminy Wałcz 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 2019 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 Binas