

Uchwała Nr 18/P/2018
Składu Orzekającego Nr 3
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 19 grudnia 2018 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Strzelno na 2019 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 2018 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 3 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

Przewodniczący:

Andrzej Tatkowski

Członkowie:

Lidia Dudek

Włodzimierz Górzyński

uchwalił, co następuje:

opiniuje **negatywnie** projekt uchwały budżetowej Gminy Strzelno na 2019 r.

Uzasadnienie

W dniu 7 grudnia 2018 r. Burmistrz Miasta i Gminy Strzelno przedłożył Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej na 2019 r. Skład Orzekający dokonując oceny przedłożonego projektu budżetu przeanalizował również projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy, przesłany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy, uwzględniając w szczególności wymóg spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

Po analizie wskazanych wyżej dokumentów Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

- | | | | |
|---|---|---|-------------------|
| – | łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości | - | 46 795 670,81 zł |
| | z wyodrębnieniem | | |
| | - dochodów bieżących w wysokości | - | 46 625 670,81 zł, |
| | - dochodów majątkowych w wysokości | - | 170 000,00 zł, |
| – | łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości | - | 50 130 419,28 zł |
| | z wyodrębnieniem: | | |
| | - wydatków bieżących w wysokości | - | 46 406 044,81 zł, |
| | - wydatków majątkowych w wysokości | - | 3 724 374,47 zł, |
| – | łączną kwotę planowanych: przychodów i rozchodów budżetu, | | |
| – | wynik finansowy ze wskazaniem źródeł pokrycia planowanego deficytu budżetu, | | |

- limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Burmistrz Miasta i Gminy Strzelno zaproponował przyjęcie na 2019 r. budżetu z deficytem w kwocie 3 334 748,47 zł, który sfinansowany zostanie przychodami z tytułu zaciągniętych kredytów. Zaplanowane w łącznej kwocie 1 101 092,84 zł rozchody budżetu, dotyczące spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów postanowiono pokryć przychodami z kredytu.

Zaplanowane przychody z tytułu zaciągniętych kredytów, w łącznej kwocie 4 435 841,31 zł mieszczą się w określonych w projekcie uchwały budżetowej limitach zobowiązań zaciąganych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy i zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu i planowanych rozchodów 2019 r.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, do której Skład Orzekający nie wnosi zastrzeżeń.

Gmina Strzelno nie zaplanowała na 2019 r. dochodów i wydatków na realizację programów, projektów lub zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Zaplanowana rezerwa ogólna oraz rezerwa celowa, przeznaczona na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków.

Zestawienie kwot dotacji planowanych do udzielenia z budżetu Gminy w 2019 r. sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza sektora, z wyodrębnieniem dotacji podmiotowych i celowych, co zaprezentowano w załączniku Nr 10 do projektu uchwały budżetowej.

Skład Orzekający przypomina, że udzielenie dotacji powinno odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w powyższym zakresie, w tym w szczególności w oparciu o stosowne uchwały organu stanowiącego dotyczące zasad i trybu udzielania dotacji na poszczególne cele i zadania.

Skład Orzekający przypomina, że dotacje przedmiotowe mogą być udzielone pod warunkiem obowiązywania na terenie Gminy uchwały jej organu stanowiącego dotyczącej stawek tych dotacji, zgodnie z art. 219 ust. 4 ustawy.

Na mocy art. 42 ust. 2 ustawy w budżecie 2019 r. przewiduje się finansowanie określonych zadań dochodami pochodzącymi z konkretnych źródeł. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 195 000,00 zł, które w całości przeznacza się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, co określono w załączniku Nr 8 projektu uchwały budżetowej. Zaplanowano również wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które przeznaczono na sfinansowanie zadań Gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co zaprezentowano w załączniku Nr 15 do projektu uchwały. Dochody z tytułu opłaty pobieranej za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaplanowano w wysokości 1 200 000,00 zł, natomiast wydatki związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami przewiduje się w wysokości 1 822 000,00 zł, co przedstawiono w załączniku Nr 14 do projektu uchwały. *Skład Orzekający zwraca uwagę na niezachowanie zasady bilansowania, określonej przepisem art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 poz. 1454).* Przepisy tego artykułu ustawy stanowią, iż z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami

komunalnymi. *W ocenie Składu Orzekającego wskazanym jest podjęcie przez organy Gminy Strzelno w trakcie procedowania nad przedłożonym projektem uchwały budżetowej na 2019 r. oraz w trakcie jej wykonywania, takich działań, których efektem końcowym będzie spełnienie przywołanej wyżej normy prawnej.*

W projekcie uchwały budżetowej przewidziano udzielenie upoważnień dla Burmistrza Strzelna wynikających z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania pożyczek i kredytów oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek. Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla Burmistrza do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy.

W projekcie budżetu zabezpieczono wydatki na realizację przedsięwzięć przez poszczególne sołectwa Gminy, w ramach funduszu sołeckiego, w wysokości 456 893,94 zł. Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.) wskazane przez sołectwa przedsięwzięcia muszą być zadaniami własnymi Gminy, służącymi poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz muszą być zgodne ze strategią rozwoju Gminy. Wydatki funduszu sołeckiego wykazano w załączniku Nr 13 projektu uchwały, w szczególności do rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i jej wejścia w życie przedstawiony w § 17 projektu uchwały, jest zgodny z obowiązującymi przepisami, o ile uchwała zostanie podjęta do dnia 31 grudnia 2018 r.

Opiniując przedłożony projekt uchwały budżetowej na 2019 r., Składu Orzekający zwraca uwagę na niżej wskazane negatywne zjawiska, które występują w Gminie Strzelno:

Pierwszym z nich, mającym bezpośredni wpływ na poziom realizowanych wydatków Gminy Strzelno, a tym samym jej sytuację finansową w 2019 r. i latach kolejnych są wyniki audytów przeprowadzonych w 2017 r. w Gminie Strzelno przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami publicznymi obejmującymi część oświatową subwencji ogólnej, w tym wykonywanie obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę jej naliczania, na 2013 r., 2014, 2015 i 2016 r. Z przekazanych Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 18 września 2017 r. oraz 14 listopada 2017 r. sprawozdań z audytów przeprowadzonych w Gminie Strzelno wynika zawyżenie uzyskanej przez Gminę części oświatowej subwencji ogólnej na 2013 r. o kwotę 1 259 583,78 zł, na 2014 r. o kwotę 1 669 006,09 zł, na 2015 r. o kwotę 1 345 152,57 zł oraz na 2016 r. o kwotę 688 696,42 zł (łącznie 4 962 438,86 zł). Podkreślić należy, iż w związku z ustaleniami audytu przeprowadzonego przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, Minister Rozwoju i Finansów decyzją ST-4.4755.449.2017.2.FRKG z dnia 18 grudnia 2017 r. zobowiązał Gminę Strzelno do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za 2013 r. w wysokości 1 264 420,00 zł. Na niniejszą decyzję Gmina Strzelno skierowała wniosek do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie o wstrzymanie wykonania decyzji Ministra Rozwoju i Finansów w przedmiocie zwrotu do budżetu państwa nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem V SA/Wa 816/18 z dnia 10 lipca 2018 r. wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 18 grudnia 2017 r., uzasadniając to faktem, iż jest to znaczna kwota dla budżetu Gminy Strzelno, a poniesienie kolejnych nieprzewidzianych wydatków, spowodowałoby zagrożenie w zakresie prawidłowej realizacji zadań Gminy. Sąd uznał również, że obowiązek natychmiastowego uregulowania tej kwoty spowodowałby zakłócenie dla jej finansów, a w konsekwencji zachwianie jej płynności finansowej. W uzasadnieniu wniosku Gmina

zaznaczyła również, iż Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w uchwale Nr I/3/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. wskazało na konieczność sporządzenia Raportu o stanie gospodarki finansowej Gminy Strzelno, w celu wskazania organom gminy powtarzających się nieprawidłowości i w związku z zagrożeniem niewykonania ustawowych zadań przez Gminę. Podniosła również, że Uchwałą Nr II/7/2018 z dnia 19 stycznia 2018 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdziło nieważność uchwały Nr XXXIII/242/2017 Rady Miejskiej w Strzelnie z 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy na lata 2018-2026 wskazując m.in. „nierealistyczne ustalenie wielkości długu w latach 2018-2026”. Zaznaczyć należy również, iż w dniu 5 grudnia 2018 r. Minister Finansów, w związku z ustaleniami audytu przeprowadzonego przez Izbę Administracji Skarbowej w Bydgoszczy, wydał kolejną decyzję nr ST4.4775.98.2018.3.CNNF, którą zobowiązał Gminę Strzelno do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za 2014 r. w wysokości 1 673 891,00 zł. Łączna kwota przypadającej do zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2013-2014 po weryfikacji wynosi 2 938 311,00 zł.

Podkreślić należy, iż wydatków tych nie uwzględniono w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej Gminy Strzelno na 2019 r. Zaznaczenia wymaga również fakt, iż przedłożony projekt budżetu na 2019 r. zakłada nadwyżkę operacyjną zaledwie na poziomie 219 626,00 zł (dochody bieżące pomniejszone o wydatki bieżące), co może wskazywać, iż Gmina przewiduje trudności w przepływie środków pieniężnych, a jednocześnie oznacza to brak możliwości poniesienia zwiększonych wydatków z tytułu zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2013-2014.

Po uwzględnieniu wydatków z tytułu zwrotu nienależnie uzyskanej części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2013-2014 na kwotę 2 938 311,00 zł, planowany deficyt bieżący budżetu na 2019 r. zamknie się wynikiem ujemnym w wysokości 2 718 685,00 zł, co narusza przepisy art. 242 ustawy. Należy również mieć na uwadze, iż Minister Finansów może jeszcze w 2019 r. wydać kolejne 2 decyzje dotyczące zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za lata 2015-2016 na kwotę 2 033 848,99 zł.

Uwzględnienie tych kwot po stronie wydatków bieżących Gminy w 2019 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi klasyfikacji budżetowej dla tego rodzaju wydatków (§ 2940 zwrot do budżetu państwa nienależnie pobranej subwencji ogólnej za lata poprzednie) sprawi niezachowanie w 2019 r. zasad określonych przepisami art. 242 ustawy. Ponadto, wskaźnik jednoroczny na 2019 r. (kolumna 9.5 WPF) przybierze charakter ujemny oraz niespełniona zostanie od 2020 r. relacja, o której stanowi art. 243 ustawy. Niespełnienie powyższych warunków w latach 2019-2020 oznacza konieczność opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego.

Negatywnym zjawiskiem jest także wysoki poziom zobowiązań wymagalnych Gminy, który na koniec III kwartału 2018 r. wynosił 1 214 769,62 zł, tj. 2,4% planowanych na 2018 r. dochodów budżetu. Zauważyć należy, iż zobowiązania te wzrosły w relacji do stanu na koniec 2017 r. o kwotę 1 191 670,71 zł. Regułą stosowaną w Gminie Strzelno jest nieterminowe regulowanie zobowiązań Gminy, o czym świadczy występowanie wyżej wskazanych zobowiązań wymagalnych (bezsprzecznych zobowiązań, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone). W Gminie Strzelno stanowią je zobowiązania wynikające z tytułu dostaw towarów i usług, głównie faktur niezapłaconych w terminie oraz zobowiązania pozostałe z tytułu nieterminowego opłacania składek ZUS. Nieregulowanie w terminie zobowiązań nie tylko stanowi złamanie prawa, ale pogarsza sytuację finansową poprzez konieczność zapłaty odsetek karnych, co może wypełniać znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wskazywanie w trybie nadzoru oraz w działalności opiniodawczo-kontrolnej organom Gminy tego negatywnego zjawiska nie wyeliminowało działań niezgodnych z prawem. Spowodowało jedynie, że tuż przed zbliżaniem się rocznych okresów sprawozdawczych Gmina zawierała porozumienia i ugody

z wierzycielami, tj. takie, których jedynym celem było przesunięcie terminów płatności na rok następny. W związku z powyższym Skład Orzekający z całą stanowczością podkreśla konieczność terminowego regulowania zobowiązań Gminy Strzelno.

Kolejnym negatywnym zjawiskiem jest wysoki poziom należności wymagalnych, które na koniec III kwartału 2018 r. wyniosły 2 854 797,61 zł, na co wpływ mają m.in. mało skuteczne działania windykacyjne, związane z niekierowaniem spraw do egzekucji komorniczej w stosunku do posiadających zobowiązania na rzecz Gminy. Nagannym jest ich wzrost w relacji do stanu na koniec 2017 r. o kwotę 608 835,86 zł. W ocenie Składu Orzekającego wskazanym jest pilne podjęcie przez Burmistrza Strzelna skutecznych działań mających na celu odzyskanie płynności finansowej, w szczególności dotyczących dochodzenia należności Gminy.

Skład Orzekający zaznacza, że inne, wskazywane w działalności nadzorczej, opiniodawczo-kontrolnej oraz Raporcie o stanie gospodarki finansowej Gminy Strzelno, przyjętym przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr X/41/2018 z dnia 25 kwietnia 2018 r. negatywne zjawisko, związane z nieujmowaniem w obowiązującej sprawozdawczości finansowej, zobowiązań Gminy wynikających z umów nienazwanych związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, przejętych przez instytucje finansowe, nowo wyłonione w 2018 r., w wyniku przeprowadzonych wyborów samorządowych, organy Gminy Strzelno uwzględniły w swoim działaniu, ujmując takie zobowiązania po stronie zobowiązań wg tytułów dłużnych w sprawozdaniu oznaczonym symbolem Rb-Z (korekta Nr 2 z dnia 4.12.2018 r.). Ponadto, zobowiązania przejęte przez instytucje finansowe ujęte zostały również po stronie długu w zmienionej w dniu 23 listopada 2018 r. uchwale Nr II/5/2018 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 23 listopada 2018 r. zmieniającej uchwałę Nr XXXIII/24/2017 Rady Miejskiej w Strzelnie z dnia 28 grudnia 2017 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Strzelno na lata 2018-2026.

Reasumując, Skład Orzekający zwraca uwagę na bezwzględny obowiązek przestrzegania przy realizacji budżetu 2019 r. i lat kolejnych, zasad zaciągania zobowiązań, określonych przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. z 2011 r. Nr 298, poz. 1767), a także prawidłowego ich ujmowania w ewidencji księgowej oraz obowiązującej sprawozdawczości w tym zakresie.

Należy również przy wykonywaniu budżetu Gminy Strzelno w 2019 r. i latach kolejnych przestrzegać zasad gospodarki finansowej określonych przepisami ustawy o finansach publicznych, w tym w szczególności jej art. 254.

Wskazane powyżej zjawiska dotyczące gospodarki finansowej Gminy Strzelno stanowią podstawę do wydania opinii negatywnej o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej na 2019 r.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.

Andrzej Tatkowski

Przewodniczący Składu Orzekającego