

UCHWAŁA NR CXXII.580.Z.2014
SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 29 grudnia 2014 r.

w sprawie wydania opinii o przedłożonym projekcie uchwały budżetowej
Gminy Rewal na 2015 r.

Na podstawie art.13 pkt 3 i z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) - **Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie** w osobach:

1. Jolanta Włodarek - Przewodnicząca
2. Ewa Wójcik - Członek
3. Bogusław Staszewski - Członek

wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Rewal projekcie uchwały budżetowej na 2015 r.

opinię negatywną, zgodnie z uzasadnieniem

UZASADNIENIE

I. Ocena formalna projektu

1. Projekt budżetu wpłynął do Izby w dniu 27 listopada 2014 r., co narusza przepisy art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).
2. Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, uzasadnienia oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej, odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr XXVIII/223/12 Rady Gminy Rewal z dnia 18 października 2012 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem budżetu.
3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 212–215, art. 222, art. 235–238.

II. Ocena merytoryczna projektu

1.1. W projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. w porównaniu do planowanego wykonania budżetu za 2014 r. ustalono:

wyszczególnienie		plan na 30.09.2014 r.	plan na 2015 r.	wskaźnik planu 2015 r. do planu 2014 r.
1.	dochody ogółem, w tym:	52 761 549,77	46 765 226,00	88,6%
1.1.	dochody bieżące	39 246 639,77	36 795 226,00	93,8%
1.2.	dochody majątkowe, w tym:	13 514 910,00	9 970 000,00	73,8%
	- ze sprzedaży majątku:	7 700 000,00	8 500 000,00	110,4%
	- z dotacji na inwestycje:	5 773 990,00	1 400 000,00	24,2%
2.	wydatki ogółem, w tym:	52 486 429,77	52 331 957,00	99,7%
2.1.	wydatki bieżące	37 532 816,77	40 415 907,00	107,7%
2.2.	wydatki majątkowe	14 953 613,00	11 916 050,00	79,7%
3.	wynik finansowy budżetu:	275 120,00	-5 566 731,00	x

Planowane ogólne wielkości dochodów i wydatków 2015 r. w porównaniu do planowanego budżetu 2014 r. nie wskazują na zagrożenia ich realizacji.

1.2. Skład Orzekający zauważył stosowanie nowej, **niebezpiecznej praktyki w ukrywaniu zadłużenia Gminy**, polegającej na wprowadzaniu nagłych zmian planu wydatków majątkowych związanych z zadaniami inwestycyjnymi, których **umowy zostały podpisane przez Wójta Gminy w latach ubiegłych** (np. 2009-2013 z odroczonym terminem płatności), tj. bez uprzedniego ujęcia ich w „przedsięwzięciach” wieloletniej prognozy finansowej. Potwierdzeniem takiego wniosku jest brak informacji o zaangażowaniu budżetu kolejnych lat w sprawozdaniu Rb-28S (w wyznaczonej pozycji na wprowadzanie takich danych). W związku z tym należy stwierdzić, że księgi rachunkowe Gminy Rewal nadal nie wykazują (pomimo zaleceń RIO w każdej z opinii Składu Orzekającego) istotnych zdarzeń gospodarczych, których kwoty wynikające z zawartych w latach ubiegłych umów, decyzji i innych postanowień, będą powodować konieczność dokonania wydatków budżetowych.

Takie rozwiązywanie problemów finansowych Skład Orzekający kategoricznie uznaje za dalsze omijanie prawa w zakresie rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych Gminy, a przez to świadome wprowadzanie w błąd odbiorców sprawozdawczości Gminy Rewal.

Wobec powyższego Skład Orzekający stwierdza niezwłoczną konieczność zaliczenia do długu Gminy Rewal wszystkich zobowiązań finansowych o podobnym charakterze, jak w poniższym zestawieniu oraz wykazania ich w sprawozdaniu Rb-Z w pozycji „kredyty i pożyczki”:

LP.	NAZWA ZADANIA INWESTYCYJNEGO - umowy zawarte w latach ubiegłych	DATA UMOWY	KWOTA
1.	Budowa ścieżki pieszo-rowerowej Trzęsacz-Rewal	9.03.2012 r.	24 969,00
2.	Projekt pomostu spacerowo-cumowniczego w Niechorzu	5.01.2011 r.	506 514,00
3.	Projekt przystani żeglarskiej w Niechorzu	27.10.2008 r.	104 000,00
4.	Budowa ul. Łokietka w Rewalu (ugoda sądowa z dnia 9.03.2013 r.)	-	3 418 000,00
5.	Odsetki wymagalne od kredytów i pożyczek na dz. 30.09.2014	-	663 584,20
6.	Splata leasingu urządzenia wielofunkcyjnego do koszenia trawy (skład Orzekający nie posiada informacji o kwocie pozostałej do spłaty i terminie zapadalności ostatniej raty)		
7.	Zwrot nakładów poniesionych na budowę kanalizacji deszczowej w Trzęsaczu trawy (skład Orzekający nie posiada informacji o kwocie pozostałej do spłaty i terminie zapadalności ostatniej raty)		

Realizując zadania z zakresu działalności instruktażowej regionalnych izb obrachunkowych (art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) Skład Orzekający odnosząc się do zawartej **ugody sądowej** wyjaśnia, że pogląd ten jest zgodny ze stanowiskiem Ministra Finansów, który stwierdził, że w sytuacjach, gdy: „w ramach ugody termin spłaty zrestrukturyzowanych zobowiązań (nowego zobowiązania) wykracza poza jeden rok, licząc od pierwotnego terminu płatności, **takie zobowiązanie może spełniać przesłanki umowy nienazwanej kwalifikowanej do kategorii kredyty i pożyczki**”¹.

Zwrócić należy uwagę na dwoisty charakter prawny ugody sądowej, który łączy element materialnoprawny i procesowy. Ugoda sądowa wiąże się z pojęciem czynności procesowej i czynności prawnej w znaczeniu jaki jej nadaje treść art. 917 Kodeksu cywilnego. Zatem ta ugoda sądowa może stać się umową nienazwaną związaną z finansowaniem dostaw czy usług, o terminie płatności powyżej roku, która wg treści **ekonomicznej będzie podobna do pożyczki**. Brak tych cech (które, obok odroczenia terminu płatności o ponad rok, powinny być spełnione łącznie) może wskazywać, iż zobowiązanie nie jest tytułem dłużnym. **Dodatkowo należy mieć na uwadze, że Gmina może traktować taką ugodę jako pożyczkę bowiem co jest istotne, nie nazwa stosunku prawnego, lecz jego treść stanowi o tym, jaki jest to rodzaj umowy.**

Z kolei **umowa leasingu** zawarta z producentem lub finansującym, w której ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, **powinna być zaliczona do kategorii kredytów i pożyczek**, co wynika z przepisu §3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finan-

¹ Pismo: Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów Nr DP11/SZK/657/82/2014/RD71713 z dnia 5.08.2014 r.

sów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767), podlega więc wykazaniu w sprawozdaniu Rb-Z.

Podobnym zdarzeniem finansowym są **umowy sprzedaży**, w których **cena jest płatna w ratach, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu**. Zgodnie z brzmieniem przepisu §3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, tego typu zawarte umowy **powinny zostać wykazane w długu publicznym Gminy** (z oczywistym uwzględnieniem w sprawozdaniu Rb-Z).

Skład Orzekający stwierdza ponadto, że do długu Gminy Rewal należy doliczyć kwotę odsetek wymagalnych (tj. niezapłaconych w określonych umownie terminach) od podstawowej wysokości udzielonych kredytów, pożyczek i umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Na dzień 30.09.2014 r. Gmina posiadała **zaległości w płatnościach odsetek od zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek** udzielonych przez banki oraz instytucje finansowe spoza sektora bankowego w wysokości **663 584,20 zł**. Z ekonomicznego punktu widzenia sposób traktowania odsetek wymagalnych od kredytów i pożyczek wynika wprost z zapisów zawartych umów, które często zaległości w płatności odsetek zaliczają na poczet głównych i niespłaconych rat zadłużenia, od których naliczane są kolejne odsetki. **Tego typu zdarzenia gospodarcze należy bezwzględnie ujmować w sprawozdawczości budżetowej (Rb-Z) oraz w długu publicznym Gminy Rewal.**

1.3. Wobec braku dokumentów źródłowych związanych z zadaniami inwestycyjnymi wykazanymi załączniku nr 2A do projektu uchwały budżetowej oraz mając na uwadze informację ujętą w części opisowej projektu (str. 9-10), przedstawioną we wstępie punktu II ppkt 1.2. niniejszej opinii, Skład Orzekający stwierdza, że **z uwagi na kryzysową sytuację gminnych finansów w projekcie budżetu na 2015 r. uzasadnione jest jedynie finansowanie poniższych zadań:**

1. dział 600, rozdz. 60016 i par. 6050 – „Budowa ul. Łokietka w Rewalu” na kwotę 3 418 000,00 zł (ugoda sądowa powinna być ujęta w długu Gminy Rewal),
2. dział 900, rozdz. 90001 i par. 6050 – „Zwrot nakładów poniesionych na budowę kanalizacji deszczowej w Trzęsaczu” na kwotę 53 999,00 zł (umowy ratalne powinny być ujęte w długu publicznym Gminy Rewal),
3. dział 900, rozdz. 90004 i par. 6050 – „Spłata leasingu urządzenia wielofunkcyjnego do koszenia trawy” na kwotę 242 600,00 zł (umowa leasingu powinna być ujęta w długu publicznym Gminy Rewal).

Reasumując powyższe wnioski dotyczące planowanych wydatków majątkowych w projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. Gminy Rewal, Skład Orzekający stwierdza, że akceptuje jedynie wydatki na kwotę ogólną 3 714 599,00 zł.

Pozostałe planowane wydatki majątkowe (8 201 451,00 zł) nie znajdują żadnego uzasadnienia w budżecie 2015 r. **Skład Orzekający już w ubiegłym roku (opiniując projekt budżetu na 2014 r. oraz w raporcie o stanie gospodarki finansowej) polecał, aby dokonać inwentaryzacji wszelkich inwestycji oraz umów pod względem nadzwyczajnej konieczności zakończenia ich na pewnym etapie. Kontynuacja umów inwestycyjnych z lat ubiegłych nie znajduje żadnego uzasadnienia, gdyż Gmina Rewal nie jest w stanie na bieżąco finansować obowiązkowych zadań własnych stanowiących wydatki bieżące, a projekt budżetu na 2015 r. przewiduje deficyt bieżący.**

Skład Orzekający podkreśla, iż planowanie wydatków inwestycyjnych w okresie spłaty wnioskowanej pożyczki z budżetu państwa prowadzi do wniosku, że pożyczka byłaby w istocie

tanim źródłem finansowania planowanych wydatków inwestycyjnych jednostki. Mając na uwadze powyższe należy uwzględnić również informację przedłożoną przy Raporcie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie o Stanie Gospodarki Finansowej Gminy Rewal, iż jako **jedną z podstawowych przyczyn trudności finansowych jednostki jest przyjęta (ponad możliwości jednostki) polityka inwestycyjna.**

Zdaniem Składu Orzekającego na finansowanie wydatków majątkowych w wysokości 3 714 599,00 zł Gmina powinna przeznaczyć oszczędności pochodzące z wydatków bieżących 2015 r. Wójt Gminy dysponował wystarczająco długim czasem, od dnia zawarcia chociażby ugody sądowej (24.06.2013 r.), aby w ramach przedsięwzięć naprawczych i restrukturyzacji zadań własnych powstałe oszczędności przeznaczyć na zawierane w latach ubiegłych umowy inwestycyjne. Dochody pozyskane ponad plan powinny być przeznaczane wyłącznie na spłatę zobowiązań długoterminowych (kredyty, pożyczki).

2. Planowany wynik budżetu 2015 r. stanowi deficyt w wysokości 5 566 731,00 zł, w tym deficyt związany z:

- wydatkami bieżącymi wynosi 3 620 681,00 zł (deficyt operacyjny),
- wydatkami majątkowy wynosi 1 946 050,00 zł.

W związku z brakiem działań w zakresie uporządkowania nieprawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości Gminy, pogorszenia stanu finansów poprzez bezgraniczne zaciąganie zobowiązań, ujawnienia konieczności zapłaty w 2015 r. umów zawartych na realizację zadań inwestycyjnych w latach 2008-2013 na ogólną kwotę 4 053 483,00 zł (znaną jedynie z informacji zawartej w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej), **Skład Orzekający widzi pilną konieczność ograniczenia kosztów wydatków bieżących, których efekty finansowe powinny dotyczyć przede wszystkim:**

- 1) wynagrodzeń i składek od nich naliczanych – projekt zakłada kwotę: 9 713 865,00 zł,
- 2) zadań statutowych – projekt zakłada kwotę: 20 653 353,00 zł,
- 3) dotacji na zadania bieżące – projekt zakłada kwotę: 3 199 792,00 zł.

Planowany deficytowy wynik budżetu 2015 r. stanowi kolejną przesłankę negatywnej opinii.

3. Z przedłożonego Izbie sprawozdania Rb-Z „o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” sporządzonego na dzień 30 września 2014 r. wynika, że Gmina ma zaciągnięte zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w łącznej kwocie 123 718 197,12 zł oraz zobowiązania wymagalne w wysokości 12 012 033,77 zł. Na koniec 2015 r. planowana jest kwota zadłużenia Gminy w wysokości 131 305 302,35 zł (281% planowanych w 2015 r. dochodów ogółem).

Skład Orzekający zwraca uwagę na kwotę zobowiązań wymagalnych na koniec III kwartału 2014 r., które wykazywane są w poszczególnych sprawozdaniach budżetowych w różnych wysokościach, tj.:

- sprawozdanie Rb-Z kwota 12 012 033,77 zł,
- sprawozdanie Rb-28S kwota 12 675 617,97 zł.

Po pomniejszeniu o kwotę odsetek (142 319,32 zł) **pozostaje nie wyjaśniona do chwili obecnej różnica w wysokości 663 584,20 zł, a dot. zobowiązań wymagalnych z tytułu odsetek kredytowych i pożyczkowych (dział 757, rozdz. 75702 i paragraf 8070).**

Zgodnie ze wskazanymi przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (pkt II ppkt 1.2. niniejszej opinii) odsetki wymagalne (nie zapłacone w wyznaczonych terminach), powstałe od

niespłaconego zadłużenia rat kredytów i pożyczek, należy uwzględnić w tytułach dłużnych Gminy Rewal i wykazać w sprawozdaniu Rb-Z.

Skład Orzekający stwierdza ponadto, że nadal utrzymuje się nieprawidłowość powiązania danych ujętych w sprawozdaniach na dzień 31.12.2013 r. Rb-Z i Rb-NDS ze sprawozdaniami sporządzonymi na dzień 30.09.2014 r. w zakresie stanu zadłużenia Gminy.

Zwiększenie długu w 2015 r. stanowi kolejną przesłankę uzasadniającą negatywny charakter niniejszej opinii.

4. W projekcie uchwały określono łączną kwotę **rozchodów** w wysokości **14 009 551,46 zł** (tj. 5,04% wykonania do 30.09.2014 r.), związanych ze spłatą kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach ubiegłych, którą planuje sfinansować się **nowymi kredytami i pożyczkami zaciągniętymi w 2015 r.**

Planowana wysokość rozchodów jest nierealna i odbiega całkowicie od możliwości finansowych Gminy, gdyż według sprawozdania na dzień 30.09.2014 r. spłaty rat kredytów i pożyczek wyniosły jedynie 705 487,23 zł, a Gmina nie jest w stanie nawet regulować terminowo spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, które stanowiły zobowiązanie wymagalne w wysokości 663 584,20 zł.

Planowanie dalszego zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego Skład Orzekający określa jako całkowicie „oderwane od rzeczywistości” i nieracjonalne:

- bez wcześniejszego ujawnienia w księgach rachunkowych i sprawozdawczości jednostki wszystkich zobowiązań i ustaleniu ostatecznej wysokości długu,
- braku wieloletniej prognozy finansowej odzwierciedlającej bieżącą sytuację finansową,
- braku zgodnego ze stanem rzeczywistym programu naprawczego, którego dane powinny być w zakresie części historycznej powiązane z informacjami wykazywanymi w sprawozdaniach budżetowych i finansowych, a w części bieżącego roku z planem budżetu,
- braku wprowadzenia programu oszczędnościowego w zakresie zminimalizowania wydatków bieżących oraz majątkowych oraz zwiększenia dochodów.

Absolutnie niemożliwe jest dalsze zadłużanie Gminy, a jedynym kredytem i pożyczką długoterminową o jaką w ukształtowanej przez organy Gminy Rewal sytuacji finansowej (naruszenia przepisów art. 242–art. 244 ustawy o finansach publicznych) można się ubiegać, jest pożyczka z budżetu państwa (po spełnieniu wszystkich warunków określonych przepisami art. 240a i art. 224 ustawy o finansach publicznych). Zgodnie z istotą pożyczki z budżetu państwa osiągnięcie jej ma nastąpić poprzez zarówno motywowanie (przez tworzenie i późniejszą realizację programu naprawczego), jak i wspieranie finansowe (przez wyasygnowanie określonej transzy środków z budżetu państwa) tych jednostek samorządu terytorialnego, które znalazły się wprawdzie w sytuacji kryzysowej, ale **jednocześnie podejmują starania zmierzające ku polepszeniu takiego stanu rzeczy.**

Należy jednak pamiętać, że zainicjowanie zaś samego postępowania naprawczego następuje wyłącznie z inicjatywy danej jednostki samorządowej. Procedura ta okazuje się bowiem niezwykle sformalizowana, a zarazem czasochłonna i wymaga od jednostki samorządu terytorialnego zgromadzenia bardzo wielu szczegółowych informacji o stanie ich gospodarki finansowej, co wobec utrzymującego się chaosu w ewidencji księgowej i sprawozdawczej Gminy Rewal, wydaje się nieosiągalne.

Koszty zadłużenia zaciągniętego w latach ubiegłych przez organy Gminy Rewal (stanowiący i wykonawczy) powinny zostać sfinansowane z dochodów własnych, a nie z nowych komercyjnych kredytów.

Mieszkańcy powinni być na bieżąco informowani przez organy Gminy, że inwestowanie ponad wszelkie możliwości budżetu, powoduje obciążenia na lata konsekwencjami spłaty zadłużenia z własnych środków finansowych.

Wskazane źródła finansowania rozchodów są kolejną przesłanką sformułowania przez Skład Orzekający negatywnej opinii.

5. Analiza danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej oraz w materiałach informacyjnych wykazała, że w latach 2015-2022 **nie spełniona będzie relacja**, o której mowa w przepisie art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Naruszenie wymagań art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi kolejną negatywną przesłanką sformułowanej opinii Składu Orzekającego.

6. W projekcie chwały budżetowej zaplanowano:

- a) rezerwę ogólną w kwocie 500 000,00 zł, która jest wyższa niż 0,1% i nie przekracza 1% planowanych wydatków budżetu, co spełnia wymogi określone w przepisie art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (0,96% wydatków),
- b) rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 130 000,00 zł, tj. 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu, co spełnia wymogi określone w art. 26 ust. 4 z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1166).

Kwoty wskazanych zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerwy celowej, mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Natomiast **pozostałe rezerwy celowe utworzone na kwotę ogólną 2 300 000,00 zł**, dotyczące:

- kosztów postępowania sądowego – 500 000,00 zł,
- spłaty wymagalnych zobowiązań na dzień 31 grudnia 2014 r. – 1 800 000,00 zł,

nie spełniają jednego z podstawowych przepisów określonych w art. 222 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, a mianowicie: rezerwy tworzy się na wydatki, których **szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a zatem nie jest możliwe przyporządkowanie danego wydatku do odpowiednich podziałek klasyfikacji budżetowej.**

Rezerwa ma charakter celowy, jeżeli łącznie spełnione są dwie przesłanki, tj. następuje określenie celu wydatku, na jaki mogą być przeznaczone środki z rezerwy oraz brak możliwości dokonania szczegółowego podziału na pozycje klasyfikacji budżetowej w okresie opracowywania budżetu.

Skład Orzekający stwierdza, że zarówno „koszty postępowania sądowego” oraz „zobowiązania wymagalne na dzień 31 grudnia 2014 r.” są zdarzeniami, które służby finansowe są w stanie przewidzieć i zaplanować w planowanych wydatkach na 2015 r. **Nie jest dopuszczalne tworzenie rezerw celowych na wydatki, które już w chwili opracowywania budżetu mogą zostać zaklasyfikowane do właściwych podziałek klasyfikacji budżetowej.**

Naruszenie przepisu art. 222 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, stanowi kolejną przesłankę negatywnej opinii Składu Orzekającego.

7. Określone zostały wydatki na finansowanie:

- a) zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami, co spełnia wymóg wynikający z art. 237 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych,
- b) w formie dotacji przekazywanych z budżetu dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, z zachowaniem wymogów wynikających z art. 215 ustawy o finansach publicznych.

8. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wyodrębnione zostały opłaty za korzystanie ze zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które zgodnie z przepisami art. 18², w związku z art. 4¹ i art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356, ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2012 r. poz. 124) w kwocie 750 000,00 zł, przeznaczone zostały na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz narkomanii.

9. W planie wydatków budżetowych uwzględniono obowiązkowy odpis na składkę dla Izby Rolniczej w wysokości 2% planowanych wpływów z podatku rolnego, co jest zgodne z przepisem art. 35 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 927, ze zm.).

10. W opiniowanym projekcie uchwały budżetowej dochody i wydatki zostały ustalone w podziale na działy, rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej (wg treści załącznika nr 1 i nr 2), co odpowiada zapisom zawartym w uchwale o trybie prac nad projektem uchwały budżetowej. Spełnia to wymogi określone przepisami art. 212 ust. 1 pkt 2 i art. 236 ustawy o finansach publicznych.

11. Jednostki oświatowe Gminy nie gromadzą dochodów na wydzielonym rachunku bankowym samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

Skład Orzekający stwierdza **brak podstaw do wyodrębnia w budżecie Gminy planu dochodów i wydatków rachunków dochodów oświatowych jednostek budżetowych w 2015 r.** z uwagi na brak uchwały organu stanowiącego Gminy Rewal określającej źródła dochodów zasilaających wydzielony rachunek dochodów oświatowych jednostek budżetowych oraz przeznaczenie dochodów zgromadzonych na wydzielonym rachunku.

Brak podstawy funkcjonowania wydzielonego rachunku dochodów oświatowych jednostek budżetowych, tj. uchwały organu stanowiącego, Skład Orzekający uznaje za naruszenie przepisu art. 223 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i w związku z tym stwierdza niezgodność z obowiązującymi przepisami prawa funkcjonowanie załącznika nr 9 projektu uchwały budżetowej.

Nadmienić należy, że wbrew informacji zamieszczonej w piśmie z dnia 24 listopada 2014 r. Wójta Gminy (znak: Fn.3251.58.2014.AM) do dnia sporządzenia niniejszej opinii przez Skład Orzekający, nie wpłynęła żadna uchwała Rady Gminy Rewal określająca zasady gromadzenia i wydatkowania dochodów zgromadzonych na wydzielonym rachunku dochodów oświatowych jednostek budżetowych.

12. W projekcie uchwały budżetowej zawarto upoważnienie do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji na pokrycie:

- | | |
|---|------------------|
| 1) występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu (art. 212 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o finansach publicznych), do kwoty: | 2 500 000,00 zł |
| 2) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i wyemitowanych obligacji, do kwoty: | 14 009 551,46 zł |
| 3) finansowanie planowanego deficytu budżetu, do kwoty: | 5 566 731,00 zł |

Skład Orzekający stwierdza, że pomimo zgodności z przepisami prawa powyższych upoważnień wynikających z projektu uchwały budżetowej na 2015 r. jednak z uwagi na katastrofalną sytuację finansową Gminy Rewal, nie mają one racji bytu, a każde takie upoważnienie Wójta powinno być rozpatrywane oddzielnie, w trakcie wykonywania budżetu 2015 r. i podparte analizami finansowymi przedstawionymi przez organ wykonawczy.

Głównym celem i jedynym właściwym kierunkiem dla Gminy jest rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, a także wykazanie w nich wszystkich zobowiązań o charakterze pożyczek i kredytów. Gmina przekroczyła już wszelkie rozsądne możliwe granice zadłużenia, więc Skład Orzekający nie widzi żadnych kolejnych potrzeb upoważnienia organu wykonawczego do zaciągania nowych kredytów np. na przejściowy deficyt, który następnie nie jest spłacony do końca roku budżetowego i stanowi kolejny długoterminowy kredyt zaciągnięty przez Gminę. **Taki stan napędza spiralę zadłużenia w jakiej się już Gmina dawno funkcjonuje. Drugie i trzecie upoważnienie jest nierealne, co bliżej opisano w punkcie II ppkt 4 i ppkt 2 uzasadnienia do niniejszej opinii.**

13. Upoważnienia zawarte do:

- 1) dokonywania zmian w planie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w planie wydatków majątkowych, za wyłączeniem przeniesień wydatków między działami, a także przekazywania niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym,
 - 2) do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym,
 - 3) udzielania zaliczek na wydatki do rozliczenia pracownikom oraz przekazywania tych uprawnień innym jednostkom organizacyjnym,
- są zgodne z przepisami art. 258 i art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający pomimo zgodności z obowiązującymi przepisami proponowanych upoważnień wyraża swoją opinię, że mając na względzie sytuację stanu chaosu ewidencji księgowej Gminy oraz brakiem ostatecznych informacji o zadłużeniu Gminy, scedowanie niektórych uprawnień do dokonywania przeniesień planowanych wydatków innym jednostkom organizacyjnym Gminy (§12 pkt 2 projektu uchwały budżetowej) należy zachować w kompetencji Wójta Gminy, gdyż powinien on pełnić szczególnie nadzór w ramach kontroli zarządczej nad gospodarką finansową.

Poza tym należy pamiętać, że upoważnienie dotyczące szczególnych sytuacji związanych z koniecznością zapewnienia ciągłości działania jednostki (np. energia elektryczna, gaz, woda, telefon itp.), absolutnie nie jest związane z realizacją zadań inwestycyjnych. Inwestycje wieloletnie powinny być ujęte w wykazie przedsięwzięć wieloletniej prognozy finansowej.

14. Zachowana została korelacja wartości wykazywanych w projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. oraz w projekcie wieloletniej prognozy finansowej, w tym w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów, która jest wymagana przepisem art. 229 ustawy o finansach publicznych, natomiast informacje w zakresie długu Gminy nie zachowują zgodności ze sprawozdawczością budżetową.

15. W uzasadnieniu do projektu budżetu opisano, jakie przyjęto założenia do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz podstawy kalkulacji wydatków. W poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej przedstawione zostały źródła dochodów i rodzaje wydatków planowanych do realizacji w 2015 r.

Przedstawione wyżej uchybienia w sposób istotny wpływają na kształtowanie się relacji wynikających z art. 242–art. 244 ustawy o finansach publicznych, do których przestrzegania Gmina Rewal jest zobowiązana. Projekt budżetu na 2015 r. nie spełnia wymagań określonych w przepisach art. 242–art. 244 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający podkreśla, że Gmina Rewal już w 2014 r. powinna była podjąć radykalne działania związane ze spełnieniem wszystkich wymagań, aby uzyskać pożyczkę z budżetu państwa i spłacić wszelkie niekorzystne dla finansów Gminy umowy zawarte z instytucjami spoza sektora bankowego. W 2014 r. zamiast spłacać tego rodzaju umowy, które na dzień 31.12.2013 r. stanowiły kwotę 55 499 259,00 zł, zwiększono zadłużenie do kwoty 62 083 885,07 zł (tj. o 11,86% według informacji Gminy na dzień 27.11.2014 r.). W ciągu 11 miesięcy 2014 r. zwiększono wartość nominalną zadłużenia w stosunku do instytucji finansowych spoza sektora bankowego o kwotę 6 584 626,00 zł.

Organy Gminy Rewal powinny natychmiast podjąć działania skutkujące rzeczywistym stanem sytuacji finansowej w ewidencji księgowej, rzetelnością sprawozdawczości, realnymi przedsięwzięciami programu postępowań naprawczych, a w konsekwencji pilnym wystąpieniem o niskoprocentową pożyczkę do budżetu państwa.

Zawieranie niekorzystnych umów dla gospodarki finansowej Gminy Rewal z instytucjami finansowymi spoza sektora bankowego, Skład Orzekający stanowczo neguje, gdyż omijanie przepisów z zakresu ogólnie pojętych finansów publicznych, prowadzi do niekończącej się spirali zadłużenia a w konsekwencji utraty płynności finansowej.

W tym stanie rzeczy Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Niniejszą opinię stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić 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

Jolanta Włodarek

