

## UCHWAŁA NR CXVII.564.Z.2014

### SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 16 grudnia 2014 r.

w sprawie opinii o projekcie wieloletniej prognozy finansowej  
Gminy Rymań na lata 2015-2021

Na podstawie art. 13 pkt 12 i 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. Helena Rokowska - Członek

wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Rymań projekcie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2021

**opinię negatywną, zgodnie z uzasadnieniem**

#### UZASADNIENIE

Projekt uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań na lata 2015-2021 został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 17 listopada 2014 r. Wydając niniejszą opinię Skład Orzekający zapoznał się m.in. z następującymi dokumentami będącymi w posiadaniu Izby: projektem uchwały budżetowej na 2015 r., uchwałami okołobudżetowymi mogącymi mieć wpływ na zadłużenie jednostki, protokołem z kontroli problemowej zadłużenia Gminy za okres od 1.01.2013 r. do 30.06.2014 r., sprawozdaniami budżetowymi sporządzonymi wg stanu na dzień 30.09.2014 r., uchwałą budżetową na 2014 r.

#### I. Ocena formalna projektu

1. Przedłożony projekt opracowano w terminie sporządzania projektu budżetu. Projekt zawiera część normatywną, w tym upoważnienia dla Wójta do zaciągania zobowiązań na realizację przedsięwzięć i 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.
2. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zawiera dane wymagane przepisami art. 226 ustawy o finansach publicznych.

#### II. Ocena merytoryczna projektu

1. Przyjęte w projekcie wartości oraz ich objaśnienia nie uprawdopodobniają realizmu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań, co szczegółowo wskazano w punkcie III ppkt 1.3, ppkt 4 i ppkt 5.

2. Planowane wielkości budżetowe w latach objętych prognozą zapewniają przestrzeganie zasady, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem zastrzeżenia przedstawionego w punkcie III ppkt 1.3. i ppkt 5.
3. Z projektu wynika, że okres objęty projektem wieloletniej prognozy finansowej odpowiada okresowi, na jaki przyjęto limity wydatków na realizację ujętych w prognozie przedsięwzięć, a prognoza kwoty długu sporządzona jest na okres, na który zaciągnięto zobowiązania, co wyczerpuje dyspozycje z art. 227 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem zobowiązania, o którym mowa w punkcie III ppkt 4.
4. Na podstawie prognozy długu ustalono, że informacja o spełnieniu wskaźnika spłaty zobowiązań określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu wyłączeń wykazanych w wierszu nr 5.1.1. załącznika nr 1 do projektu uchwały w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej, obliczonego w oparciu o plan 3 kwartałów roku poprzedzającego rok budżetowy - w latach **2015-2016 nie zostanie spełniona**, co szczegółowo uzasadniono w punkcie III, ppkt 1.3 i ppkt 4.
6. Zakres przewidzianych dla organu wykonawczego upoważnień nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 228 ustawy o finansach publicznych.
7. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje zgodność z projektem uchwały budżetowej na 2015 r. w zakresie wymaganym przepisem art. 229 ustawy o finansach publicznych.

**III. 1.1.** Skład Orzekający w wyniku przeprowadzonej analizy prognozowanych dochodów stwierdził, że w latach 2015-2021 plan utrzymuje się w podobnej wysokości, co przedstawiono w poniższej tabeli:

ROK BUDŻETOWY	DOCHODY OGÓLEM	wskaźnik dynamiki
2013	17 776 411,92	x
2014	20 519 403,50	115,4%
2015	19 669 830,00	95,9%
2016	19 921 079,00	101,3%
2017	20 856 561,00	104,7%
2018	21 268 553,00	102,0%
2019	21 688 784,00	102,0%
2020	22 117 419,00	102,0%
2021	22 554 628,00	102,0%

**1.2.** Szczególne wahania prognozowanych źródeł dochodów w porównaniu do roku ubiegłego oraz w ujęciu procentowym przedstawiono w poniższej tabeli:

ROK	PODATKI I OPLATY	W TYM:		DOCHODY MAJĄTKOWE	W TYM:	
		podatek od nieruchomości	subwencja ogólna		ze sprzedaży majątku	z dotacji i środków na inwestycje
2014	159,0%	112,5%	97,0%	54,4%	34,8%	62,0%
2015	77,4%	145,7%	101,6%	129,0%	100,0%	135,3%
2016	110,7%	100,5%	102,5%	17,6%	128,5%	0,0%
2017	101,0%	100,0%	102,0%	0,0%	128,5%	0,0%
2018	101,0%	100,0%	102,0%	0,0%	128,5%	0,0%
2019	101,0%	100,0%	102,0%	0,0%	128,5%	0,0%
2020	101,0%	100,0%	102,0%	0,0%	128,5%	0,0%
2021	101,0%	100,0%	102,0%	0,0%	128,5%	0,0%

Informacje uzyskane z przeprowadzonej analizy odchylen w planowanych źródłach dochodów szczególnie zwracają uwagę na 2015 r. i planowany wzrost dochodów

z podatku od nieruchomości o 45,7% (w porównaniu do planu 2014 r.) oraz dochodów z dotacji i środków na inwestycje, których plan wzrasta o 35% w stosunku do planu 2014 r. W części pt. „Objaśnienia” do załącznika nr 1 projektu uchwały wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań na lata 2015-2021, w punkcie 2 („Prognoza dochodów”) wyjaśniono, że *„tak znaczny planowany wzrost dochodów z tytułu podatku od nieruchomości związany jest z oddaniem do użytkowania inwestycji liniowej pt. „Budowa gazociągu wysokiego ciśnienia”, co ma przysporzyć Gminie dodatkowe wpływy w wysokości ok. 1,5 mln zł”*.

Skład Orzekający zauważa, że zasady powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości zostały określone w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.), zgodnie z którym obowiązek podatkowy w stosunku do przedmiotowej inwestycji powstanie **od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym zakończono budowę lub rozpoczęto użytkowanie obiektu przed jego ostatecznym wykończeniem**. Wobec przedstawionego uzasadnienia w projekcie uchwały budżetowej na 2015 r. oraz przytoczonych przepisów prawa Skład Orzekający nie może potwierdzić planowanego wzrostu dochodów z podatku od nieruchomości.

Natomiast wzrost planowanych dochodów z tytułu dotacji i środków na inwestycje znajduje uzasadnienie na str. 22 projektu uchwały budżetowej, gdzie w znacznej większości są to środki finansowe dot. refundacji dotychczas poniesionych wydatków na zadania inwestycyjne. W tym zakresie planowany wzrost dochodów Skład Orzekający uznaje za uzasadniony.

### **1.3. Wątpliwość Składu Orzekającego wzbudziła kwestia wykonania dochodów bieżących w 2014 r. z tytułu podatków i opłat lokalnych, szczególnie w zakresie działu 900, rozdział 90019 i paragrafu 0690, gdzie przy planowanej kwocie 4 700 000,00 zł na dzień 30.09.2014 r. zrealizowano jedynie kwotę 846 731,81 zł, tj. 18,01%.**

Skład Orzekający stwierdza, że takie znaczne rozbieżności planowanych dochodów w bieżącym roku budżetowym w sposób istotny wpłyną na wynik budżetu, w związku z tym powinien zostać zauważony, jako ryzyko wykonania budżetu i szczególnie uzasadniony w objaśnieniach do projektu wieloletniej prognozy finansowej. Planowanie nagłych, incydentalnych wzrostów poszczególnych źródeł dochodów lub ich jednorazowe zmniejszenie w trakcie wykonywania budżetu, skutkuje na poziom kształtowania się indywidualnego wskaźnika zadłużenia Gminy wynikającego z przepisu art. 243 i art. 244 ustawy o finansach publicznych.

Z uwagi na to, że prognozowane dochody z tytułu opłat stanowią źródło dochodów bieżących, powyższe ustalenie ma także istotny wpływ na przestrzeganie regulacji wynikającej z art. 242 ustawy o finansach publicznych (równoważenia budżetu w części bieżącej oraz zakaz finansowania wydatków bieżących z dochodów majątkowych na etapie planowania i wykonania budżetu). Nadwyżka operacyjna jest szczególnie, bo ustawowo wyznaczonym, kryterium oceny sytuacji finansowej jednostki samorządowej.

Podkreślić należy, że powyższe ryzyko finansowe były Gminie Rymań znane co najmniej od I półrocza 2013 r., na co wskazują następujące okoliczności:

- 1) w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych 2013 r. w dziale 900, rozdział 90019, paragraf 2960 wykazano zobowiązanie wymagalne w wysokości 1 819 044,43 zł,
- 2) w wyjaśnieniu do sprawozdania z wykonania budżetu za 2013 r. (pismo nr Fn.3035.2.2014 z dnia 10.04.2014 r.) poinformowano, że: *„w 2013 r. zaplanowano*

*dochody z kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska w kwocie 4 726 735 zł, a w związku ze zmianą ustawy Prawo Ochrony Środowiska, do budżetu Gminy nie wpłynęła już kwota za okres I półrocza 2013 r.; ponadto Gmina zobowiązana była rozliczyć 50% opłaty i jej nadwyżkę odprowadzić do WFOŚiGW, tj. kwotę 2 929 044,44 zł; do końca 2013 r. Gmina mogła jedynie zwrócić część środków 1 100 000 zł”.*

Powyższa sytuacja spowodowała, że na dzień 31.12.2013 r. w sprawozdawczości Gminy figurowało zobowiązanie wymagalne w wysokości 1 819 044,43 zł, a przez cały 2014 r. pomimo posiadanej wiedzy nie zmieniono wysokości planu, który obowiązuje do chwili obecnej wskazując nieosiągalną dla finansów Gminy kwotę 4 700 000,00 zł. Rzeczywista realizacja kształtuje się od I półrocza 2014 r. w niezmiennej wysokości 846 731,81 zł, co potwierdza ostatnie sprawozdanie Rb-27S złożone za okres od początku roku do dnia 30 września 2014 r.

**Mając na uwadze powyższą analizę stwierdzić należy, że nie znajduje uzasadnienia zawyżone w kwocie 3 853 268,19 zł „wykonanie dochodów w 2014 r.” w zakresie „podatków i opłat” z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska (załączniku nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej). Planowane więc dochody bieżące w 2014 r. z tytułu podatków i opłat, wykazane w projekcie uchwały wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2021 powinny zostać pomniejszone o kwotę 3 853 268,19 zł, tj. nie zrealizowanych dochodów z tytułu kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska.**

**Kolejną kwestią są konsekwentnie planowane w 2015 r. wielkości dochodów ze wskazanego źródła na poziomie kwoty 2 262 320,00 zł (str. 17 informacji opisowej do projektu budżetu), która stanowi 267,18% wykonanej kwoty (846 731,81 zł) na dzień 30.09.2014 r. W objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej Wójt Gminy Rymań nie uzasadnił przyczyny tak znacznego wzrostu planu przyjętego w 2015 r. i w kolejnych latach w zakresie dochodów z kar i opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska.**

**Wskazując na powyższe Skład Orzekający wyraża pierwszą negatywną przesłankę niniejszej uchwały w zakresie realistyczności planowanego wykonania dochodów 2014 r. oraz przyjętego planu w latach 2015-2021 wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), co nierozzerwalnie wpływa na kształtowanie się wskaźnika wynikającego z art. 242-art. 244 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji negatywnie też kształtuje wysokość długu Gminy i relację wynikającą ze wskazanych przepisów prawa.**

2. Skład Orzekający, dysponując projektem uchwały wieloletniej prognozy finansowej Gminy na lata 2015-2021 ustalił, że relacja wynikająca z art. 243 ustawy o finansach publicznych przewidywana przez Gminę Rymań w wieloletniej prognozie finansowej w latach 2015-2021, będzie kształtowała się następująco:

ROK BUDŻETOWY	PROGNOZOWANY WSKAŹNIK SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ	DOPUSZCZALNY LIMIT	RÓŻNICA
1	2	3	4=3-2
2015	5,60	5,64	0,04
2016	5,41	6,20	0,79
2017	7,87	9,22	1,35
2018	7,47	9,95	2,48
2019	7,08	9,82	2,74
2020	5,73	9,71	3,98
2021	2,05	9,68	7,63

3. Wg danych zaprezentowanych w sprawozdaniu Rb-Z Gminy za okres od początku roku do 30 września 2014 r. stan zobowiązań wg tytułów dłużnych na koniec okresu sprawozdawczego wyniósł **7 898 537,45 zł**, co stanowi 50,04% planowanych dochodów budżetu Gminy ogółem. Na powyższą kwotę składają się kredyty i pożyczki. Po uwzględnieniu wykazanych w w/w sprawozdaniu kredytów i pożyczek zaciąganych na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych w kwocie 286 992,00 zł w/w wskaźnik długu wynosi 48,22%.

Z przedłożonych sprawozdań Rb-Z oraz Rb-28S sporządzonych na dzień 30.09.2014 r. wynikają różnice w zobowiązaniach niewymagalnych Gminy w porównaniu do stanu na dzień 31.12.2013 r. i 30.06.2014 r., co ujęto w poniższej tabeli:

ROK	ZOBOWIĄZANIA				
	OGÓLEM:	W TYM:		W TYM:	
		niewymagalne	wymagalne	z lat ubiegłych:	z roku bieżącego
31.12.2013 r.	4 197 294,06	2 378 249,63	1 819 044,43	0,00	1 819 044,43
30.06.2014 r.	1 689 522,56	1 689 522,56	0,00	0,00	0,00
30.09.2014 r.	2 166 579,41	2 166 579,41	0,00	0,00	
ROZNICA: 30.09.14 r.- 31.12.13 r.	w zł: -2 030 714,65	-211 670,22	-1 819 044,43	0,00	-1 819 044,43
	w %: -48,4%	-8,9%	-100,0%	0,0%	0,0%
ROZNICA: 30.09.14 r.- 30.06.14 r.	w zł: 477 056,85	477 056,85	0,00	0,00	0,00
	w %: 28,2%	28,2%	0,0%	0,0%	0,0%

Na koniec III kwartału 2014 r. Gmina nie posiadała zobowiązań wymagalnych. Zaobserwowano natomiast **wzrost zobowiązań niewymagalnych o 28,2%** w porównaniu do stanu na 30.06.2014 r. Z analizy informacji wykazanej w sprawozdaniu Rb-28S wynika, że najwyższe zobowiązania niewymagalne wystąpiły w dziale:

- „Oświata i wychowanie” w kwocie 1 285 881,34 zł (21,5% rocznego planu),
- „Gospodarki komunalnej i ochrony środowiska” w kwocie 638 482,14 zł (14,3% rocznego planu).

4. **Badając projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2021 pod względem legalności Skład Orzekający stwierdził, że przedstawione dane nie odpowiadają rzeczywistym zobowiązaniom w zakresie długu Gminy Rymań.** Na podstawie złożonych wyjaśnień stwierdzono zaciągnięcie zobowiązań, które na dzień złożonego projektu uchwały budżetowej na 2015 r. oraz wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2021 wynosiły **1 265 938 zł**, na podstawie umów stanowiących tytuły dłużne w rozumieniu przepisów 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).

**Skład Orzekający stwierdza, że wadliwość przedłożonych projektów uchwał polega głównie na nieujęciu w kwocie długu zobowiązania na kwotę 1 265 938,00 zł, którego płatność przewidziana jest na 30 stycznia 2015 r. (co potwierdzono także w trakcie przeprowadzonej kontroli problemowej w zakresie poziomu zadłużenia Gminy Rymań).**

Środki pieniężne zostały udostępnione na podstawie pisemnych umów lub porozumień zawartych z instytucją finansową spoza sektora bankowego, gdzie Gmina zobowiązała się zwrócić udostępnione środki finansowe w terminie określonym do 30 stycznia 2015 r. W wyniku prowadzonej kontroli stwierdzono, że zawierane umowy (lub porozumienia) z instytucją finansową spoza sektora bankowego zawierają przedmiotowo

istotne składniki umowy pożyczki określone w art. 720 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), zwanej dalej „k.c.”.

W myśl przywołanego przepisu, przez umowę pożyczki dający pożyczkę zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej jakości. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 17 listopada 2011 r. sygn. akt III CSK 38/11:

*„elementy essentialia negotii umowy pożyczki są określone w art. 720 § 1 k.c. Nie oznacza to, że w każdej umowie pożyczki niezbędne jest jednoznaczne i dokładne posłużenie się sformułowaniami użytymi w tym przepisie. Możliwe jest bowiem ustalenie na podstawie art. 65 § 2 k.c. rzeczywistego znaczenia i woli stron takiej umowy”.*

Z treści zawartych umów lub porozumień jednoznacznie wynika, że zgodnym zamiarem stron było **pozyskanie przez Gminę Rymań środków na sfinansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w zrealizowanych dochodach budżetu, a ze strony instytucji finansowej spoza sektora bankowego, udostępnienie Gminie środków pieniężnych na warunkach określonych w ww. umowach.** Oznacza to, że w wyniku zawarcia przedmiotowych umów lub porozumień, zaciągnięta została pożyczka stanowiąca na dzień 15.11.2014 r., (tj. sporządzenia projektu uchwały wieloletniej prognozy finansowej na lata 2015-2021 oraz budżetu na 2015 r.) zobowiązanie w kwocie **1 265 938 zł**, pomimo braku upoważnienia do jego zaciągnięcia. Działanie takie stanowiło naruszenie przepisów art. 91 ust. 1 w związku z art. 212 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Powołane przepisy stanowią, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Obowiązek określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty planowanych przychodów budżetu oraz limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, nakładają przepisy art. 212 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 ww. ustawy. Wyłączna właściwość Rady Gminy do podjęcia decyzji o zaciąganiu długoterminowych pożyczek i kredytów określona została w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. c ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotem zawartych umów lub porozumień było wyrażenie zgody przez Gminę Rymań na wstąpienie instytucji finansowej spoza sektora bankowego w prawa zaspokojonego wierzyciela w trybie art. 518 § 1 pkt 3 k.c. poprzez zapłatę na rzecz wierzycieli z pierwotnego stosunku zobowiązaniowego łączącego Gminę z wierzycielami, co w efekcie skutkowało **brakiem kasowego wykonania przychodów stanowiących zobowiązanie na dzień 15.11.2014 r. w kwocie 1 265 938 zł oraz wydatków na tę samą wartość.**

Zdaniem Składu Orzekającego umowy lub porozumienia o wskazanym wyżej charakterze są umowami związanymi z finansowaniem bieżących zadań własnych Gminy, wywołującymi skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, o których mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów. Umowy, porozumienia lub ugody cywilnoprawne o wskazanym wyżej charakterze i wywołujące skutki finansowe podobne do umów kredytów i pożyczek, należy zakwalifikować do tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, co skutkuje koniecznością ujęcia zobowiązań wynikających z umowy w wieloletniej prognozie finansowej.

Abstrahując od źródła powstania zobowiązania, nowy ratalny harmonogram spłaty zobowiązania powoduje, że te zobowiązanie na potrzeby statystyki długu publicznego należy traktować jako pożyczkę.

Gmina w swoim sprawozdaniu Rb-Z na dzień 30 września 2014 r., powinna wykazać w wierszu E2. „kredyty i pożyczki” całkowitą pozostającą do spłaty wartość niewymagalną tego zobowiązania (tj. 9 164 475,45 zł).

Skład Orzekający przedstawiając powyższe stanowisko wyraźnie podkreśla, że jednostki samorządu terytorialnego współtworzą „sektor finansów publicznych” (art. 9 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) i zarządzając środkami publicznymi przede wszystkim powinny się kierować zasadami przejrzystości i gospodarności w swoim postępowaniu. Przepisy obowiązujące w zakresie finansów publicznych powinny być ich nadrzędnym prawem.

Przyjęta przez Wójta Gminy Rymań procedura zaciągania nowych zobowiązań finansowych, tj. zawierania umów z instytucjami finansowymi spoza sektora bankowego (poza nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego), które spłacają zobowiązania wymagalne Gminy Rymań i tworzą dla finansów gminnych nowe warunki spłaty, ma na celu omińnięcie obowiązujących w sektorze finansów publicznych ograniczeń w zakresie niebezpiecznego zadłużania się, które zostały uregulowane w przepisach art. 242-art. 243 ustawy o finansach publicznych.

**Kwota zaciągniętych zobowiązań w wysokości 1 265 938 zł stanowi przychód budżetu Gminy Rymań w 2014 r. w rozumieniu przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 lit.d ustawy o finansach publicznych, a spłata jest rozchodem budżetu w 2015 r. zgodnie z przepisem art. 6 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.**

Biorąc pod uwagę:

- realność planowanych dochodów bieżących w 2014 r. z tytułu kar i opłat za gospodarce korzystanie ze środowiska w wysokości nie wykonanej do 30.09.2014 r., tj. kwoty 3 853 268,19 zł,
  - konieczność uwzględnienia w przychodach budżetu 2014 r. oraz w rozchodach budżetu 2015 r. kwoty 1 265 938,00 zł (kredyt w instytucji finansowej spoza sektora bankowego)
- Skład Orzekający stwierdza, że rzeczywista sytuacja finansowa Gminy Rymań w zakresie długu jednostki prezentuje się następująco:

ROK BUDŻETOWY	PROGNOZOWANY WSKAŹNIK SPŁATY ZOBOWIĄZAŃ	DOPUSZCZALNY LIMIT	RÓŻNICA
1	2	3	4=3-2
2015	5,60	-1,48	-7,08
2016	5,41	-0,93	-6,34
2017	7,87	2,09	-5,78
2018	7,47	9,95	2,48
2019	7,08	9,82	2,74
2020	5,73	9,71	3,98
2021	2,05	9,68	7,63

Mając na względzie przedstawioną w powyższej tabeli sytuację rzeczywistego stanu finansów Gminy Rymań, Skład Orzekający wyraża drugą negatywną przesłankę niniejszej uchwały odnoszącą się do kształtowania się wskaźnika wynikającego z art. 243 - art. 244 ustawy o finansach publicznych. Z przedstawionej wyżej tabeli wynika naruszenie relacji z przywołanego przepisu w latach 2015-2017.

5. W wyniku nie ujęcia w długi Gminy Rymań kwoty 1 265 938 zł wskaźnik z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych nie odzwierciedla rzeczywistego deficytu operacyjnego. Przedłożony projekt wieloletniej prognozy finansowej informuje w wierszu 8.1. o nadwyżce operacyjnej w wysokości 1 788 819 zł, a faktycznie Gmina Rymań nie zachowuje równowagi budżetowej, osiągając deficyt operacyjny w kwocie 1 265 938 zł.

Na tej podstawie Skład Orzekający wyraża trzecią negatywną przesłankę w zakresie realistyczności planowanego wykonania:

- **przychodów budżetu 2014 r. i strony rozchodów w 2015 r. wieloletniej prognozy finansowej, co w świetle przepisu art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.) należy uznać za naruszenie wskaźnika wynikającego z art. 242 ww. ustawy.**

6. Analiza projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Rymań na lata 2015-2021 wykazała, iż w 2015 r. w planie sfinansowania rozchodów budżetu zaangażowano kwotę 94 000,00 zł wolnych środków, jako nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego i wynikających z rozliczeń zaciągniętych kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Ze sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września 2014 r. wynika, że wynikające z bilansu wolne środki w wysokości 79 181,00 zł w całości zostały zaangażowane w budżecie Gminy na 2014 r. W związku z tym **brak jest podstaw do ponownego angażowania kwoty wolnych środków w finansowaniu deficytu budżetu 2015 r. Ostateczna wysokość wolnych środków będzie znana dopiero po zakończeniu wykonywania budżetu bieżącego roku.**

Poza tym takie planowanie stwarza obraz nieprawdziwej kwoty nadwyżki operacyjnej, tj. różnicy pomiędzy planowanymi wydatkami bieżącymi a planowanymi dochodami bieżącymi powiększonymi o kwotę wolnych środków, które w przypadku Gminy Rymań na dzień sporządzania niniejszej opinii, nie mają podstaw do ich wykazywania w 2015 r.

Zauważyć należy, że deficyt w części bieżącej budżetu wywiera istotny wpływ na kształtowanie się relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a określonej możliwością spłaty zobowiązań Gminy. Relacja ta jest bowiem ustalana przy uwzględnieniu dochodów bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku, wydatków bieżących oraz dochodów ogółem budżetu. Zachowanie tzw. reguły wydatkowej, zdaniem Składu Orzekającego, nie ma charakteru nieprzewidywalnego, z tego względu **konieczna jest racjonalizacja wydatków bieżących budżetu 2015 r.** Takie planowanie narusza generalną zasadę prowadzenia rachunkowości Gminy Rymań, gdyż stan wolnych środków powinien być oparty o fakty wynikające z ksiąg rachunkowych jednostki, a nie w oparciu o jakieś przypuszczenia i przewidywania.

Reasumując Skład Orzekający stwierdza, że wieloletnia prognoza finansowa z samej swojej istoty dokumentująca prognozujące budżety lat przyszłych, powinna być sporządzana ze szczególnym uwzględnieniem nadrzędnej zasady rachunkowości – zasady ciągłości zdarzeń gospodarczych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz.U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.). Istotne też jest, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości jednostki samorządu terytorialnego są obowiązane stosować zasady rachunkowości **rzetelnie i jasno** przedstawiając sytuację majątkową i **finansową** oraz **wynik finansowy**,



a zdarzenia (w tym operacje gospodarcze) ujmować w księgach rachunkowych i wykazywać w sprawozdaniu finansowym zgodnie z treścią ekonomiczną.


Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność bieżącego monitorowania uzyskiwanych wielkości budżetu w trakcie ich realizacji, a w konsekwencji – w razie potrzeby – podjęcie stosownych, prawnie dozwolonych działań, dla zachowania w latach objętych prognozą dopuszczalnych ustawowych limitów poziomu długu i spłaty zobowiązań jednostki.

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

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

Uchwała podlega publikacji w terminie 7 dni od dnia jej otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego, stosownie do art. 246 ust. 2 w związku z art. 230 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – tj. na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.).

*Przewodnicząca Składu Orzekającego*

  
*Jolanta Włodarek*

