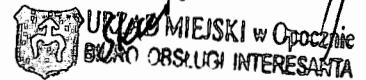


Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi  
ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź  
tel. 42 636 69 11, fax 42 636 74 24  
Regon 470428076, NIP 725-10-38-966

*P. J. Wieruszewski  
Burmistrz Opoczno*

Łódź, dnia 22 listopada 2013 roku



URZĄD MIEJSKI w Opocznie  
BIURO OBSŁUGI INTERESANTA

Wzrost  
Data 09. 12. 2013

Ilość zał. .... L.p.dz. 21446  
Podpis .....

Pan  
Jan Wieruszewski  
Burmistrz Miasta i Gminy Opoczno

WK-602/65/2013

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113) informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w Mieście i Gminie Opoczno w zakresie zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Kontrolą objęto zagadnienia związane z zaciąganiem i spłatą zobowiązań, sprawozdawczością finansową i budżetową oraz wieloletnią prognozą finansową Gminy Opoczno. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania przepisów oraz ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

1. Jednostka wykazała nieprawidłowe dane w zakresie dochodów wykonanych i otrzymanych z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy Opoczno za 2012 rok. Ustalono, że dochody z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych na rzecz Gminy Opoczno realizowane były w 2012 roku przez Łódzki Urząd Skarbowy oraz Urząd Skarbowy w Opocznie. W oparciu o dane, wykazane w sprawozdaniach przekazanych przez ww. urzędy skarbowe, Gmina Opoczno sporządziła zbiorcze sprawozdanie Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych za 2012 rok, w którym wykazała dochody wykonane (wpłaty minus zwroty) w wysokości (-) 1.750.950 zł i dochody otrzymane w wysokości (-) 393.096 zł. **W rezultacie nieprawidłowo ustalonych dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych niewłaściwie ustalono także dochody ogółem, co wpłynęło bezpośrednio na prezentowany wynik budżetu za 2012 rok.**

Zgodnie z ustaleniami inspektorów kontroli RIO w Łodzi, Gmina Opoczno w 2012 roku dokonała zwrotu nadpłaconego podatku od czynności cywilnoprawnych w wysokości 400.000 zł na rzecz Łódzkiego Urzędu Skarbowego, w związku z pismem Naczelnika Urzędu Skarbowego w Łodzi z dnia 20 marca 2012 roku, w którym Naczelnik Urzędu zwrócił się z prośbą o zwrot nadpłaconych dochodów gminy z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych (rozdział 75615 § 0500) w kwocie 400.000 zł, na wskazany rachunek bankowy organu podatkowego. W przekazanym kontrolowanej jednostce przez Łódzki Urząd Skarbowy sprawozdaniu Rb-27 - z wykonania dochodów budżetowych, wykazano dochody wykonane (wpłaty - zwroty) w wysokości (-) 400.000 zł. Zgodnie z prośbą Naczelnika Urzędu Skarbowego, w dniu 17 kwietnia 2012 roku dokonano zwrotu nadpłaty, o której była mowa w piśmie, ewidencjonując zwrot środków z rachunku bankowego budżetu na kwotę 400.000,00 zł, jako Wn 224 - Rozrachunki budżetu/Ma 133 - Rachunek budżetu. W sprawozdaniu Rb-27 sporządzonym za okres od początku roku do dnia 30 września 2012 roku Łódzki Urząd Skarbowy wykazał następujące dane w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych: należności (-) 1.757.854 zł; dochody wykonane (-) 400.000 zł; dochody przekazane w okresie sprawozdawczym (-) 400.000 zł oraz nadpłaty 1.357.854 zł.

W kolejnym piśmie z dnia 23 listopada 2012 roku Naczelnik Urzędu Skarbowego w Łodzi zwrócił się ponownie z prośbą o zwrot nadpłaconych dochodów gminy z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w kwocie 1.357.854 zł (według sprawozdania Rb-27 sporządzonego na dzień niniejszego pisma na wskazany rachunek bankowy organu podatkowego). Zgodnie z pismem, nadpłata powstała w wyniku zwrotu podatnikowi nadpłaty podatku od czynności cywilnoprawnych w związku z decyzją wydaną przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Łodzi. W przedmiotowej decyzji organ podatkowy stwierdził brak powstania obowiązku podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych, orzekł nadpłatę powstałą w wyniku pobrania przez płatnika podatku nienależnego z tytułu podwyższenia kapitału zakładowego spółki oraz zarządził jej zwrot. W odpowiedzi na niniejsze pismo Burmistrz Opoczna zwrócił się z prośbą do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Łodzi o potrącenie nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych w wysokości 1.357.854 zł z bieżących wpływów należnych Gminie Opoczno, zgodnie z art.17 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity z 2010 r., Dz. U. nr 80, poz.526 ze zm.). W piśmie Burmistrz stwierdził, że w 2012 roku Gmina Opoczno dokonała już zwrotu kwoty 400.000 zł tytułem nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych.

W sprawozdaniu Rb-27 - z wykonania dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 roku, przekazanym jednostce przez Łódzki Urząd Skarbowy w dniu 4 lutego 2013 roku, wykazano następujące dane w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych: należności (-) 1.757.854 zł; dochody wykonane (-) 1.757.854 zł; dochody przekazane w okresie sprawozdawczym (-) 400.000 zł oraz nadpłaty 0 zł. Powyższe dane świadczą o tym, że Łódzki Urząd Skarbowy dokonał zwrotu nadpłaty w podatku od czynności cywilnoprawnych na rzecz podatnika w pełnej kwocie tj. 1.757.854 zł oraz że otrzymał zwrot podatku od Gminy Opoczno w wysokości 400.000 zł. Ze sprawozdania Rb-27 - z wykonania planu dochodów budżetowych za 2012 roku, złożonego przez Urząd Skarbowy w Opocznie wynikało, że dochody wykonane były równe dochodom przekazanym w okresie sprawozdawczym i wynosiły 6.904 zł. W dniu 25 kwietnia 2013 roku do Urzędu Miejskiego w Opocznie wpłynęło pismo

Naczelnika Urzędu Skarbowego w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2013 roku informujące, że według stanu na dzień 22 kwietnia 2013 roku w przekazanych dochodach z tytułu wpłat na poczet podatku od czynności cywilnoprawnych (rozdział 75615, §0500) figuruje nadpłata w kwocie 1.357.854 zł. W myśl art.17 ust.2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego - jeżeli w ciągu 2 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano zwrotu nadpłaty lub zwrotu podatku, nie nastąpi potrącenie całej kwoty nadpłaty, należy dokonać jednorazowego zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty.

Zgodnie z treścią Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz.103 ze zm.), jednostka samorządu terytorialnego sporządza sprawozdanie jednostkowe z tytułu podatków i opłat pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego stosując odpowiednio przepis §10 ust.4 załącznika nr 37 do rozporządzenia. Według wskazanego przepisu, w sprawozdaniach o których mowa w ust.2 pkt 2 (sprawozdania jednostkowe w zakresie wykonania dochodów poszczególnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego) wykazuje się dochody gmin z tytułu podatków i opłat:

a) w kolumnie "Należności" - salda początkowe należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty i powiększone o kwoty przypisów, po zmniejszeniu ich o kwoty odpisów; jeżeli kwota nadpłat i odpisów przewyższa kwotę należności pozostałych do zapłaty i przypisów, wówczas różnicę wykazuje się jako liczbę ujemną,

b) w kolumnie "Dochody wykonane" - na podstawie księgowości podatkowej, **wpłaty po zmniejszeniu o dokonane zwroty**; jeżeli suma zwrotów przewyższa sumę wpłat, różnicę wykazuje się jako liczbę ujemną,

c) w rubryce "Dochody przekazane w okresie sprawozdawczym" - przekazane kwoty dochodów do jednostek samorządu terytorialnego; w sprawozdaniu rocznym również przekazane za grudzień w styczniu następnego roku,

d) w kolumnie "Saldo końcowe" - odpowiednio, należności pozostałe do zapłaty, zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane) oraz nadpłaty (kwoty nadpłacone), ustalone na podstawie danych analitycznych kont podatkowych; w kolumnie "zaległości netto" nie należy wykazywać zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonej (w przypadku gdy odroczonej termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej unormowania oraz dane wykazane w sprawozdaniach przekazanych przez Urząd Skarbowy w Łodzi oraz Urząd Skarbowy w Opocznie stwierdzić należy, że sprawozdania Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych za 2012 rok, w zakresie dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych, sporządzone zostało nieprawidłowo. W kolumnie „Dochody wykonane” należało wykazać kwotę wpłat po pomniejszeniu o dokonane zwroty, a jeżeli suma zwrotów przewyższała sumę wpłat różnicę wykazać, jako liczbę ujemną. Powołana powyżej Instrukcja wskazuje, że dochody w kolumnie „Dochody wykonane”

należy wykazać na podstawie księgowości podatkowej – wpłaty minus zwroty. Należy jednak podkreślić, że jednostka samorządu terytorialnego nie prowadzi księgowości podatkowej, bowiem nie jest w przypadku podatku od czynności cywilnoprawnych organem podatkowym. Organem podatkowym w tym przypadku jest właściwy urząd skarbowy. Funkcję ewidencji podatkowej w tym przypadku pełnić powinna ewidencja rozrachunków z poszczególnymi urzędami skarbowymi realizującymi dochody na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Wykonane dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych za 2012 rok, biorąc pod uwagę środki otrzymane z Urzędu Skarbowego w Opocznie oraz zwrot na rzecz Urzędu Skarbowego w Łodzi wynosiły (-) 393.096,00 zł (- 400.000,00 zł – zwrot dokonany przez kontrolowaną jednostkę na rzecz Urzędu Skarbowego w Łodzi i 6.904 zł – wpływ z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych z Urzędu Skarbowego w Opocznie). Dochody otrzymane z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych powinny stanowić kwotę 6.904 zł i dotyczyły przekazanego podatku z Urzędu Skarbowego w Opocznie.

W sprawozdaniu Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych Gmina Opoczno, w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych, wykazała dochody wykonane na kwotę (-) 1.750.096,00 zł, a dochody otrzymane na kwotę (-) 393.096 zł. Dane wykazane w sprawozdaniu wskazują, że kontrolowana jednostka dokonała zwrotu podatku od czynności cywilnoprawnych w pełnej kwocie, podczas gdy zwróciła tylko 400.000 zł. Biorąc powyższe pod uwagę dochody wykonane były zaniżone o kwotę 1.357.854 zł, a dochody otrzymane o 400.000,00 zł. Zgodnie z § 10 ust.4 Instrukcji zawartej w załączniku nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, stosowanego odpowiednio w zakresie sprawozdań jednostkowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dochodów pobieranych przez urzędy skarbowe, w kolumnie "Dochody wykonane" wykazuje się, na podstawie księgowości podatkowej, wpłaty po zmniejszeniu o dokonane zwroty. Jeżeli suma zwrotów przewyższa sumę wpłat, różnicę wykazuje się, jako liczbę ujemną. W analizowanym przypadku kwota zwrotu wynosiła 400.000 zł i o taką kwotę powinna zostać zmniejszona suma wpłat.

Ewidencja w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych prowadzona była w organie na koncie 224 - Rozrachunki budżetu, na podstawie danych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-27 - z wykonania planu dochodów budżetowych urzędów skarbowych za poszczególne kwartały. Na dzień 31 grudnia 2012 roku na koncie 224-1/409 (konto prowadzone dla Urzędu Skarbowego w Łodzi) występowało saldo Ma czyli saldo zobowiązań na kwotę 1.357.854 zł. Zobowiązania te zostały wykazane w pozycji I.2. Zobowiązania wobec budżetów bilansu z wykonania budżetu Gminy Opoczno za 2012 rok. Z „Obrotów na klasyfikacji dochodów” dla rozdziału 75615 - wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, § 0500 - podatek od czynności cywilnoprawnych, wynikało, że w dniu 31 grudnia 2012 roku na podstawie polecenia księgowania PK 173/4 dokonano przeksięgowania dochodów – udziałów Łódzkiego Urzędu Skarbowego za 2012 rok z dochodów otrzymanych na dochody wykonane na kwotę 1.357.854,00 zł. Na dzień 31 grudnia 2012 roku z „Obrotów na klasyfikacji dochodów” dla rozdziału 75615, § 0500 – ewidencja analityczna do konta 901 - Dochody budżetu, wynikały wpłaty na kwotę – 1.750.950,00 zł i dochody otrzymane na kwotę – 393.096 zł. W oparciu o dane z „Obrotów na klasyfikacji dochodów” wykazane zostały dane

w sprawozdaniu Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych za 2012 rok.

Z art.17 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że organ podatkowy potrąca z bieżących wpływów należnych gminie kwoty przekazanego jej podatku od spadków i darowizn lub podatku od czynności cywilnoprawnych, wypłacone podatnikom tytułem zwrotu nadpłaty lub tytułem zwrotu podatku. Jeżeli w okresie 2 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym dokonano zwrotu nadpłaty lub zwrotu podatku, nie nastąpiło potrącenie całej kwoty wypłaconej podatnikowi, gmina jest zobowiązana do jednorazowego zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty organowi podatkowemu. W przypadku, gdy gmina nie dokona zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty, organ podatkowy wydaje decyzję określającą kwotę zwrotu. Mając na względzie okoliczność, że zwrot podatku od czynności cywilnoprawnych przez Gminę Opoczno będzie realizowany w drodze potrącenia z bieżących wpływów wątpliwym jest dalsze prowadzenie ewidencji podatku wyłącznie na koncie 224 - Rozrachunki budżetu, jako zobowiązania budżetu. Zwrot podatku od czynności cywilnoprawnych w latach 2013-2014 będzie następował w drodze potrącenia, a zatem będzie kompensowany należnościami od urzędów skarbowych. W celu monitorowania dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych jednostka samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do naczelnika urzędu skarbowego o informację dotyczącą stanu i terminów realizacji dochodów pobieranych przez urząd skarbowy na rzecz gminy (art.12 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). W przypadku braku potrącenia całej kwoty podatku od czynności cywilnoprawnych, tj. 1.357.854 zł w latach 2013 - 2014 Gmina Opoczno będzie zobowiązana do jednorazowego zwrotu nienależnie otrzymanego podatku w 2015 roku. W związku z powyższym konieczne będzie uwzględnienie powyższego w perspektywie 2015 roku<sup>1</sup>. Zakładając, że Gmina ujmie wskazane rozliczenie, jako wydatek budżetu 2015 roku do rozważenia pozostaje możliwość ujęcia powyższego w wieloletniej prognozie finansowej, jako przedsięwzięcia, w celu wyraźnego pokazania obciążających Gminę płatności.

Opisana nieprawidłowość wynikająca z ujęcia, jako zwrotu kwoty 1.750.096,00 zł, w sytuacji gdy faktycznie zwrócono kwotę 400.000 zł, skutkowałą wykazaniem nieprawidłowych danych w zakresie wykonania budżetu za 2012 rok<sup>2</sup>, w tym w zakresie wyniku finansowego. Poniżej przedstawiono dane wynikające ze sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie Gminy Opoczno, sporządzonego za 2012 rok.

Wyszczególnienie		Plan (po zmianach)	Wykonanie
<b>A.</b>	<b>Dochody</b>	<b>93.588.389,15</b>	<b>87.500.051,87</b>
<b>A.1</b>	<b>Dochody bieżące</b>	<b>85.889,709,04</b>	<b>82.138.382,11</b>
A.2	Dochody majątkowe	7.668.680,11	5.361.669,76
<b>B.</b>	<b>Wydatki</b>	<b>93.818.401,34</b>	<b>88.686.928,10</b>
B.1	Wydatki bieżące	83.590.181,28	79.331.500,28
B.2	Wydatki majątkowe	10.228.221,06	9.355.427,82

<sup>1</sup> Zwrot nadpłaty nastąpi poprzez zmniejszenie dochodów Gminy wykonanych w 2015 roku (analogicznie, jak w 2012 roku). Jako możliwy sposób zwrotu nadpłaty można rozważyć także ujęcie kwoty zwrotu w planie wydatków budżetu. W obydwu sytuacjach Gmina rzetelnie przedstawi wynik finansowy budżetu.

<sup>2</sup> Zobacz ustalenia dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej – strony 3-4.

<b>C.</b>	<b>Nadwyżka/ deficyt (A-B)</b>	<b>-260.013,19</b>	<b>-1.186.876,23</b>
<b>D.</b>	<b>Finansowanie (D1-D2)</b>	<b>260.013,19</b>	<b>260.013,19</b>
D1.	Przychody ogółem, z tego:	5.972.128,35	5.972.128,35
D11.	- Kredyty i pożyczki	3.950.000,00	3.950.000,00
D17.	- Inne źródła	2.022.128,35	2.022.128,35
D.171	- Środki na pokrycie deficytu	260.013,19	260.013,19
D.2	Rozchody, z tego:	5.712.115,16	5.712.115,16
D.21	Splata kredytów i pożyczek	5.712.115,16	5.712.115,16

Z wyjaśnienia załączonego do sprawozdania Rb-NDS za 2012 rok wynikało, że przyczyną wykonania znacznie wyższego deficytu za 2012 rok, niż planowany, była konieczność wykazania w sprawozdaniu RB-27S ujemnej kwoty dochodów wykonanych tj. - 1.757.854,00 zł z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych.

Przyjmując wyższy, czyli faktycznie osiągnięty poziom dochodów wykonanych, sprawozdanie Rb-NDS za 2012 rok przedstawiałoby następujące wielkości wykonane (w zestawieniu z danymi prezentowanymi przez Gminę):

<b>Wyszczególnienie</b>		<b>Wykonanie w zł wg danych zaprezentowanych przez Gminę</b>	<b>Wykonanie w zł - wg ustaleń RIO</b>
<b>A.</b>	<b>Dochody</b>	<b>87.500.051,87</b>	<b>88.857.905,87</b>
<b>A.1</b>	<b>Dochody bieżące</b>	<b>82.138.382,11</b>	<b>83.496.236,11</b>
A.2	Dochody majątkowe	5.361.669,76	5.361.669,76
<b>B.</b>	<b>Wydatki</b>	<b>88.686.928,10</b>	<b>88.686.928,10</b>
B.1	Wydatki bieżące	79.331.500,28	79.331.500,28
B.2	Wydatki majątkowe	9.355.427,82	9.355.427,82
<b>C.</b>	<b>Nadwyżka/ deficyt (A-B)</b>	<b>-1.186.876,23</b>	<b>170.977,77</b>
<b>D.</b>	<b>Finansowanie (D1-D2)</b>	<b>260.013,19</b>	<b>260.013,19</b>
D1.	Przychody ogółem, z tego:	5.972.128,35	5.972.128,35
D11.	- Kredyty i pożyczki	3.950.000,00	3.950.000,00
D17.	- Inne źródła	2.022.128,35	2.022.128,35
D.171	- Środki na pokrycie deficytu	260.013,19	260.013,19
D.2	Rozchody, z tego:	5.712.115,16	5.712.115,16
D.21	Splata kredytów i pożyczek	5.712.115,16	5.712.115,16

**Biorąc powyższe dane pod uwagę jednostka zakończyła rok nadwyżką budżetową w wysokości 170.977,77 zł, a wolne środki za 2012 rok wynosiły 260.013,19 zł (finansowanie – D1-D2). Wskutek istotnej zmiany wyniku budżetu za 2012 rok zmianie uległa również sytuacja finansowa Gminy Opoczno zaprezentowana w bilansie z wykonania budżetu za 2012 rok. Wskazać należy, że ustalenie prawidłowej kwoty dochodów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych, w konsekwencji wysokości wykonanych dochodów bieżących Gminy Opoczno, ma istotne znaczenie dla kształtowania się relacji wskazanej w art.243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).**

**Zwrócić należy uwagę, że sporządzone przez jednostkę sprawozdanie Rb-NDS za 2012 rok, w zakresie wykonania, sugerowało, że Gmina zrealizowała budżet z naruszeniem podstawowych zasad gospodarki finansowej, co wynikało z braku**

**zbilansowania budżetu.** Zgodnie z art.217 ust.1 ustawy o finansach publicznych, różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W sytuacji wystąpienia deficytu budżetu w uchwale budżetowej należy wskazać źródła jego sfinansowania, które są ściśle limitowane przez art. 217 ust.2 ustawy o finansach publicznych. W dodatku prawidłowa konstrukcja uchwały budżetowej zakłada pełne zbilansowania przychodami wielkości deficytu. Zaplanowanie budżetu z deficytem, w zakresie którego nie wskazano legalnych źródeł jego finansowania lub na poziomie niższym niż kwota deficytu, stanowi naruszenie art. 217 i art. 212 ust.1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Reguła ta znajduje swoje zastosowanie także na etapie wykonania budżetu, deficyt jednostki samorządowej musi znaleźć swoje źródło finansowania w przewidzianych prawem źródłach przychodów, zaplanowanych w uchwale budżetowej. Prawnie niedopuszczalna jest sytuacja, w której wykonane wydatki przewyższają wykonane dochody (deficyt) i nie znajdują swojego odzwierciedlenia w planowanych i wykonanych przychodach. Taki przypadek obrazuje natomiast sprawozdanie Rb-NDS, sporządzone przez Gminę Opoczno za 2012 rok.

Kwota finansowania (D1-D2) nie pokrywała kwoty wykonanego deficytu (pozycja C), co uzasadniało wniosek, iż wydatki w wysokości 926.863,04 zł nie miały swojego pokrycia w objętych budżetem (legalnych) źródłach ich sfinansowania. Sytuacja taka jest niedopuszczalna, jeżeli zachowane zostały reguły prowadzenia gospodarki finansowej, w tym uchwalania i wykonywania uchwały budżetowej.

Jak jednak wskazano sprawozdanie RB-NDS w powyższym zakresie nie oddawało rzetelnie sytuacji finansowej Gminy. Jednostka nie złamała bowiem zasad prowadzenia gospodarki finansowej, a wskazana sytuacja determinowana była przez błędną ewidencję i ujęcie w sprawozdawczości budżetowej operacji gospodarczej związanej ze zwrotem nadpłaty z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych.

Dlatego też za błędne i nieuzasadnione należy uznać złożenie przez jednostkę korekt sprawozdań Rb-NDS za I, II i III kwartał 2013 roku<sup>3</sup>, w których w pozycji D.17 – Inne źródła przychodów, wykazała ona kwotę (-) 926.863,04 zł. Powyższe zniekształca w sposób istotny obraz sytuacji finansowej Gminy, jak również dane o dostępnych środkach pieniężnych, które mogą być wykorzystane w ramach planowania i wykonania budżetu. Ponadto, jednostka – mimo zawartych w protokole kontroli RIO w Łodzi ustaleń w omawianym zakresie – ponownie prezentuje dane, z których wynika, że budżet 2012 roku wykonany został bez zachowania podstawowych reguł określających prowadzenie gospodarki finansowej w oparciu o uchwałę budżetową.

**Jak już wskazano Gmina zakończyła rok budżetowy (2012) nadwyżką, która – co do zasady - wraz z kwotą wynikającą z pozycji D sprawozdania Rb-NDS stanowi środki pieniężne do wykorzystania w roku kolejnym, co ma odzwierciedlenie w obrotach i saldzie konta 133. Środki te powinny zostać wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS za kolejne kwartały 2013 roku w pozycji D17, a jeżeli miałyby stanowić źródło finansowania deficytu w pozycji D171 (wówczas musi**

<sup>3</sup> Korekty z 21 listopada 2013 roku.

**zachodzić zgodność z postanowieniami uchwały budżetowej określającymi źródła sfinansowania planowanego deficytu).**

Zgodnie z § 10 pkt 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, dane dotyczące wykonania po stronie przychodów z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych oraz przychodów z innych źródeł<sup>4</sup> - wykazuje się **w wysokości środków osiągniętych za lata ubiegłe**, w tym, w odniesieniu do nadwyżki z lat ubiegłych oraz przychodów z innych źródeł, również kwotę uruchomioną na pokrycie deficytu. **W pozycji tej należy wykazać, zatem kwoty, którymi faktycznie dysponuje jednostka samorządowa z tytułu określonych rozliczeń z lat ubiegłych (przede wszystkim - nadwyżka budżetowa, wolne środki) i które to środki mogą być ujęte w planie budżetu (jako źródło sfinansowania deficytu lub jako środki na spłatę rozchodów) i wykorzystane na etapie wykonania budżetu.**

Dlatego też, Gmina Opoczno musi dokonać korekty sprawozdań RB-NDS za 2013 rok, w zakresie pozycji D17, wykazując w niej kwotę przychodów odzwierciedlającą stan faktyczny. Gmina nie ma bowiem prawnie niedopuszczalnego ujemnego salda wolnych środków, a dysponuje z rozliczenia 2012 roku kwotą przychodów, identyfikowalną na rachunku budżetu.

2. Limity zobowiązań określone przez Radę Miejską w Opocznie w uchwałach budżetowych na rok 2010, 2011 i 2012 ustalane były bez możliwości powiązania ich z takimi parametrami budżetowymi, jak deficyt budżetu i rozchody budżetu. Zgodnie z art.91 ust.1 ustawy o finansach publicznych, suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do art.89 ust.1 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:
- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
  - finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
  - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
  - wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Na mocy art.90 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą również zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art.226 ust.3 ustawy.

Wskazany wyżej przepis art.91 ust.1 ww. ustawy wskazuje, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Ustalono, że Gmina

---

<sup>4</sup> W szczególności, wolne środki w rozumieniu art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.



Opoczno w latach objętych kontrolą wskazywała w uchwałach budżetowych limity zobowiązań w podziale na zobowiązania z tytułu pożyczek i kredytów zaciąganych na: finansowanie przejściowego deficytu budżetu; finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów. Przy wskazaniu w uchwale budżetowej limitów w podziale na poszczególne tytuły zobowiązań konieczna jest możliwość powiązania kwot ustalonych limitów z takimi parametrami budżetu jak rozchody budżetu oraz deficyt budżetu, które obligatoryjnie zawiera uchwała budżetowa stosownie do art.212 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono przypadek w którym limit zobowiązań na finansowanie planowanego deficytu budżetu określony został w kwocie deficytu budżetu, przy czym deficyt budżetu planowano pokryć znaczną kwotą wolnych środków z lat ubiegłych. W innym przypadku limit zobowiązań na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań ustalony został w kwocie przekraczającej planowane rozchody o kwotę 3.000.000 zł. Szczegółowe ustalenia w sprawie ustalonych limitów zobowiązań w latach 2010-2012 zawarto w protokole kontroli.

3. Rada Miejska w Opocznie na sesji w dniu 16 lipca 2010 roku podjęła dwie wewnętrznie sprzeczne uchwały. Na mocy uchwały Rady Miejskiej nr XLII/379/10 z dnia 16 lipca 2010 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Opoczno na rok 2010 dokonano zmniejszenia deficytu budżetu do kwoty **32.916.983 zł**. Deficyt zmniejszono z kwoty 42.610.364 zł tj. o 9.693.381 zł. Deficyt budżetu zaplanowano pokryć przychodami pochodzącymi z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz niewykorzystanych środków z lat ubiegłych (według planu przychodów w kwocie 4.732.549 zł). Uchwałą nie zmieniono limitu zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu, który na podstawie uchwały nr XXXIX/351/10 z dnia 29 kwietnia 2010 roku ustalono na poziomie 42.610.364 zł. Uchwałą nr XLII/378/10 z dnia 16 lipca 2010 roku Rada Miejska w Opocznie dokonała zmiany uchwały nr XXXIX/350/10 z dnia 29 kwietnia 2010 roku w sprawie zaciągnięcia kredytu do kwoty 38.537.964 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu w 2010 roku. Na mocy niniejszej uchwały zmniejszono kwotę zaciąganego **kredytu do kwoty 33.250.000 zł**. Biorąc pod uwagę treść obydwu uchwał podjętych na sesji w dniu 16 lipca 2010 roku stwierdzić należy, że kwota planowanego do zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu tj. **33.250.000,00 zł** była wyższa niż kwota ustalonego deficytu tj. **32.916.983,00 zł**. Deficyt planowano dodatkowo pokryć wolnymi środkami z lat ubiegłych, które według planu przychodów i rozchodów wynosiły **4.732.549,00 zł**. Na podstawie uchwał podjętych przez Radę Miejską w Opocznie dotyczących zaciągnięcia kredytu (uchwała Rady Miejskiej w Opocznie nr XLII/378/10 z dnia 16 lipca 2010 roku – kwota kredytu 33.250.000 zł) i pożyczki (uchwała Rady Miejskiej w Opocznie nr XXXVIII/343/10 z dnia 24 marca 2010 – kwota pożyczki 1.800.000 zł) postanowiono o zaciągnięciu zobowiązań na łączną kwotę **35.050.000 zł**, podczas gdy planowany deficyt ustalony został na kwotę **32.916.983,00 zł**. Rada Miejska w Opocznie w związku ze zmniejszeniem deficytu budżetu (uchwała nr XLII/379/10 z dnia 16 lipca 2010 roku) nie dokonała zmiany limitu zobowiązań zaciąganych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu pozostawiając go na poziomie 42.610.364,00 zł. Zobowiązania z tytułu pożyczki i kredytu zaciągnięte zostały w październiku 2010 roku i jednostka korzystała z limitu w wysokości 42.610.364 zł. Na mocy aneksu do umowy kredytu nr 1 w dniu 31 grudnia 2010 roku zmniejszono kwotę zaciągniętego kredytu z **33.250.000,00 zł** do **26.250.000,00 zł**. Na podstawie aneksu do umowy

pożyczki nr 1 w dniu 9 grudnia 2010 roku dokonano zmiany terminu przekazania I transzy pożyczki w wysokości 1.800.000,00 zł na dzień 31 maja 2011 roku. W związku z dokonanymi zmianami zaciągnięte zobowiązanie na finansowanie deficytu budżetu 2010 roku wyniosło 26.250.000 zł.

4. Jednostka zaewidencjonowała na koncie 260 - zobowiązania finansowe, w korespondencji z kontem 909 - Rozliczenia międzyokresowe, naliczone odsetki od pożyczki nr 57/OW/P/2010 zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na podstawie umowy z dnia 26 października 2010 roku. Łączna kwota zaewidencjonowanych odsetek wynosiła 974.755,40 zł i dotyczyła odsetek za cały okres spłaty pożyczki. W 2012 roku wyksięgowano w okresach miesięcznych z konta 260-3 - Zobowiązania finansowe, w korespondencji z kontem 909 - Rozliczenia międzyokresowe, odsetki na łączną kwotę 142.999,83 zł. Kwota wyksięgowanych odsetek była równa kwocie faktycznie zapłaconych w 2012 roku odsetek na rzecz Funduszu. Na dzień 31 grudnia 2012 roku saldo końcowe na koncie 260-3 wynosiło 831.755,67 zł. Zgodnie z opisem konta 909 - Rozliczenia międzyokresowe, zawartym w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz.289) - na stronie Wn konta 909 ujmuje się w szczególności koszty finansowe stanowiące wydatki przyszłych okresów, np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 - Kredyty bankowe oraz 260 - Zobowiązania finansowe. Jednak zapis ten nie oznacza, że na koncie 909 ujmuje się całość odsetek należnych za cały okres objęty spłatą kredytu lub pożyczki. Zapis ten należy odnieść, biorąc pod uwagę wskazaną w art.6 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz.330 ze zm.) zasadę memoriału, wyłącznie do odsetek należnych na koniec okresu sprawozdawczego, których zapłata spowoduje wystąpienie wydatków w następnym roku budżetowym. Konieczność ujęcia na koncie 909 - Rozliczenia międzyokresowe, naliczonych odsetek od pożyczek i kredytów dotyczyć będzie zatem opłacenia odsetek „z dołu” czyli np. odsetek za grudzień danego roku płatnych do 10 stycznia roku następnego. Odsetki od pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi podlegają zapłacie „z góry” w okresach miesięcznych do 10 dnia każdego miesiąca, w związku z czym brak uzasadnienia do naliczenia odsetek od tego rodzaju pożyczek na koncie 909.
5. Stwierdzono naruszenie art.170 ust.1 i ust.2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz.2104 ze zm.), w związku z przekroczeniem dopuszczonego prawem wskaźnika zadłużenia Gminy Opoczno za I, III kwartał 2012 roku oraz za 2012 rok. Według wskazanych przepisów, łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki.

Wskaźnik zadłużenia o którym mowa w art.170 ustawy o finansach publicznych kształtował się w poszczególnych kwartałach 2012 roku następująco:

Wyszczególnienie	I KWARTAŁ	II KWARTAŁ	III KWARTAŁ	IV KWARTAŁ
Kwota długu wg. Sprawozdania Rb-Z	55.050.711,45	55.146.277,05	55.827.960,72	54.960.144,59
Dochody planowane/Dochody wykonane	91.588.149,12	92.008.289,69	92.855.613,84	87.500.051,87
Wskaźnik w % (zaokrąglony do dwóch miejsc po przecinku)	<b>60,12</b>	<b>59,93</b>	<b>60,12</b>	<b>62,81</b>

6. Analiza realizacji budżetu za 2010 rok wykazała znaczne niewykonanie planu wydatków, a w szczególności planu wydatków majątkowych. Plan wydatków majątkowych ustalony został na kwotę 53.721.022,79 zł, a wykonany na kwotę 44.774.269,84 zł. Spośród niewykonanych wydatków majątkowych dużą grupę stanowiły wydatki sklasyfikowane w § 6050 – wydatki inwestycyjne (plan 51.208.063,78 zł, wykonanie 43.759.855,42 zł). Kontrolowana jednostka, jako przyczynę powyższego wskazała trudne warunki atmosferyczne uniemożliwiające realizację planowanych inwestycji. Podkreślić należy, że plan wydatków ustalony na 2010 rok miał bezpośredni wpływ na wysokość planowanego deficytu, co z kolei dało jednostce możliwość zaciągnięcia kredytu na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu. Niewykonane wydatki, ujęte w planie wydatków budżetu na 2010 rok, wyniosły 14.283.759,70 zł. Planowany deficyt w kwocie **32.916.682,82 zł** wykonany został na poziomie **20.548.803,34 zł**. Fakt niewykonania w tak znacznym stopniu planu wydatków 2010 roku świadczył o braku bieżącego monitorowania na planu budżetu, a w konsekwencji braku aktualizacji zakładanych do osiągnięcia parametrów. Planowany deficyt budżetu w 2010 roku sfinansowany został w całości zaciągniętym kredytem w wysokości 26.250.000 zł, bowiem jednostka nie zaangażowała do sfinansowania deficytu wolnych środków z lat ubiegłych. Z wyjaśnienia złożonego przez Skarbnika Gminy wynikało, że z zaciągniętego kredytu na kwotę 26.250.000 zł na pokrycie deficytu wykorzystano kwotę 22.682.820,52 zł<sup>5</sup>, a pozostała część - jako wolne środki w wysokości **3.567.179,48 zł** pozostała do wykorzystania w roku następnym.

Wskazać należy, że przy właściwym monitorowaniu wykonanych wydatków nie byłoby konieczności zaciągania zobowiązania na powyższą kwotę. Brak zaangażowania wolnych środków w finansowanie deficytu budżetu oraz nienależyte monitorowanie stanu realizacji wydatków doprowadził do zadłużenia jednostki ponad faktyczne potrzeby, co wpłynęło na sytuację jednostki w latach następnych. Wskaźnik zadłużenia, o którym mowa w art.170 ust.1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - na dzień 31 grudnia 2010 roku wynosił 40,44%, podczas gdy na dzień 31 grudnia 2009 roku wynosił 29,25%.

<sup>5</sup> W tym część na pokrycie deficytu związanego z zaangażowaniem dochodów na spłatę zobowiązania na wyprzedzające finansowanie.

7. Stwierdzono naruszenie art.60 ust.2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), z uwagi na udzielenie Bankowi PKO BP S.A. upoważnienia do obciążenia rachunku budżetu spłatą rat. Upoważnienia udzielono w umowach zawartych w związku z zaciągnięciem dwóch kredytów długoterminowych. Stosownie do wskazanego przepisu wójtowi przysługuje wyłączne prawo dokonywania wydatków budżetowych. Na mocy aneksów do umów kredytowych zawartych w dniu 29 grudnia 2011 roku upoważnienie zostało cofnięte.
8. W sprawozdaniu rocznym Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych Gminy Opoczno za 2012 rok, wykazano niewłaściwą kwotę środków z dotacji i subwencji przekazanych w grudniu na styczeń następnego roku bowiem, kwota wykazana w tej pozycji była wyższa niż kwota środków na rachunku bankowym budżetu Gminy Opoczno na dzień 31 grudnia 2012 roku. Stosownie do § 15 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniach rocznych wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych, zgodnych z zapisami w księgowości banku. Biorąc powyższe pod uwagę stan środków pieniężnych na rachunku budżetu powinien być zgodny z wyciągiem bankowym, a konstrukcja sprawozdania wymaga, aby stan środków na rachunku wydatków niewygasających, środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym oraz środki dotacji i subwencji przekazane w grudniu na styczeń następnego roku sumował się do kwoty środków na rachunku budżetu. Do sprawozdania jednostka załączyła informację, że stan środków na rachunkach bankowych jest niższy aniżeli środki dotacji i subwencji przekazane w grudniu na styczeń roku następnego, gdyż wydatkowano kwotę 71.549,42 zł z subwencji oświatowej przekazanej w grudniu, dotyczącej stycznia 2013 roku, na realizację wydatków 2012 roku. Wskazać należy, że subwencja oświatowa jest dochodem roku następnego i z początkiem roku podlega przeksięgowaniu z konta 909 na konto 901 - Dochody budżetu. Dochodem bieżącego roku są natomiast, w szczególności udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, które pomimo że w całości stanowią dochody bieżącego roku nie wpływają w pełnej kwocie na rachunek bankowy jednostki w tym roku. Są one przekazywane gminie w roku następnym i funkcjonują w ewidencji księgowej budżetu na koncie 224 - Rozrachunki budżetu. Pomimo tego, że jednostka faktycznie nie posiada na rachunku całej kwoty udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych ma prawo zaangażować te dochody na realizację wydatków bieżącego roku. W tym celu może zaangażować na realizację wydatków kwotę subwencji oświatowej przekazanej w bieżącym roku na rok następnym - jednak tylko do wysokości dochodów (przede wszystkim udziałów w podatkach dochodowych), które otrzyma w roku następnym, ale jako dochody poprzedniego roku. Udziały we wpływach w podatku dochodowym od osób fizycznych należne za 2012 rok, a otrzymane przez Gminę w styczniu 2013 roku wynosiły 431.325,43 zł.
9. Na podstawie analizy danych przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) na lata 2013 – 2029, z uwzględnieniem jej zmiany dokonanej uchwałą nr XXXII/327/13 z dnia 27 czerwca 2013 roku, stwierdzono, że relacja określona w art. 243 ustawy o finansach publicznych zostanie zachowana począwszy od roku 2014, jednak należy zwrócić uwagę na nieznaczne różnice między lewą i prawą stroną relacji, o której mowa w ww. przepisie, a mianowicie:

Rok budżetowy	[R+O]/D	[Suma wskaźników z 3 poprzednich lat]/3
2013	0,14	0,02 <b>0,03*</b>
<b>2014</b>	0,04	0,05
<b>2015</b>	0,07	0,07 <b>0,08*</b>
2016	0,09	0,10
2017	0,09	0,10

\* Do wyliczenia przyjęto dane uwzględniające prawidłową kwotę wykonanych dochodów w 2012 roku

Prognoza niektórych wielkości mających wpływ na kształtowanie się powyższej relacji obciążona jest w istotny sposób ryzykiem niezrealizowania ich w zakładanych wielkościach. Mając powyższe na uwadze podkreślić należy, że wystąpienie jakiegokolwiek zjawiska nieoczekiwanego (np. zwrot jednorazowy podatku od czynności cywilnoprawnych) może zaburzyć osiągnięcie wartości, przy których wskaźnik będzie zachowany i spowodować brak możliwości uchwalenia budżetu.

Analizie poddano zatem dane mające wpływ na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w 2014 roku i w latach następujących, które zaprezentowano w tabelach.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2010	wykonanie 2011	wykonanie 2012	prognoza 2013	prognoza 2014	prognoza 2015	prognoza 2016
[Dochody bieżące [Db]	77 365 541,23	80 477 459,84	82 138 382,11 <b>83 496 236,11*</b>	88 749 681,47	96 259 097,51	102 461 312,93	109 619 487,42
Dochody ze sprzedaży majątku [Sm]	1 555 908,38	930 568,27	1 221 327,37	1 732 000,00	1 000 000,00	750 000,00	700 000,00
Wydatki bieżące [Wb]	78 845 349,70	78 844 035,88	79 331 500,28	84 522 706,00	86 551 064,75	89 326 252,71	104 394 480,72
<b>[Db+Sm-Wb]</b>	76 099,91	2 563 992,23	4 028 209,20 <b>5 386 063,20*</b>	5 958 975,47	10 708 032,76	13 885 060,22	5 925 006,70
Dochody ogółem [D]	103 069 816,20	97 122 554,96	87 500 051,87 <b>88 857 905,87*</b>	91 854 654,47	98 955 748,75	105 238 863,71	112 480 364,72
Wskaźnik jednoroczny Db+Sm-Wb/D	0,00	0,03	0,05 <b>0,06*</b>	0,06 <b>0,06*</b>	0,11 <b>0,11*</b>	0,13 <b>0,13*</b>	0,05
Suma wskaźników z 3 poprzednich lat/3			0,02 <b>0,03*</b>	0,05 <b>0,05*</b>	0,07 <b>0,08*</b>	0,10 <b>0,10*</b>	0,10

\* Dane uwzględniające prawidłową kwotę wykonanych dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych

Wyszczególnienie	Prognoza 2013	Prognoza 2014	Prognoza 2015	Prognoza 2016	Prognoza 2017
<b>Rozchody [R]</b>	9.828.948,08	1.480.684,00	4.022.564,00	8.085.884,00	8.085.884,00
Odsetki [O]	2.994.000,00	2.542.000,00	2.915.000,00	2.513.000,00	1.985.000,00
Zobowiązania z tytułu poręczeń [O]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>[R+O]</b>	12 822 948,08	4 022 684,00	6 937 564,00	10 598 884,00	10 070 884,00
Dochody ogółem [D]	91 854 654,47	98 955 748,75	105 238 863,71	112 480 364,72	117 679 534,97
<b>[R+O]/D</b>	<b>0,14</b>	<b>0,04</b>	<b>0,07</b>	<b>0,09</b>	<b>0,09</b>

## W zakresie dochodów bieżących

W zakresie dochodów budżetowych, na podstawie analizy sprawozdań Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy Opoczno za lata 2011 – 2012 i pierwsze półrocze 2013 roku stwierdzono, że zwiększono znacznie plan 2013 roku w stosunku do kwoty wykonanych dochodów w 2012 roku w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej : 75621 § 0010 – udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, 75615 § 0310 – wpływy z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych, 75618 § 0490 - wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw, gdzie Gmina Opoczno zaplanowała wpływy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (2.000.000,00 za pół roku). Opisywane wartości przedstawia tabela niżej:

Klasyfikacja budżetowa	Wykonanie 2012 r.	Plan II kwartał 2013 r.	Wykonanie II kwartał 2013 r.
75621 §0010	16.927.361,00	19.536.436,00	8.151.349,00
75615 §0310	8.720.942,56	10.587.000,00	4.615.529,73
75618 §0490	153.863,66	2.232.000,00	170.693,46

- dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (rozdział 75621 § 0010)

Prognoza wykonania dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i prawnych, na poziomie 99% w 2013 roku, jak i z 10% ich wzrostem w latach następnych może okazać się nierealna, co wpłynie w istotny sposób na kształtowanie się relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Okres	Plan	Wykonanie	% wykonania planu
II kwartał 2010	15 122 583,00	6 101 208,00	40,34
IV kwartał 2010	15 122 583,00	14 795 324,00	97,83
II kwartał 2011	15 819 753,00	6 777 293,00	42,84
IV kwartał 2011	15 819 753,00	16 089 458,00	101,70
II kwartał 2012	17 410 605,00	7 363 655,00	42,29
IV kwartał 2012	17 410 605,00	16 927 361,00	97,22
II kwartał 2013	19 536 436,00	8 151 349,00	41,72

Na podstawie analizy wskazanych w tabeli danych można wskazać, że dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2010 – 2012 stanowiły około 19,9% wykonanych dochodów bieżących. Plan dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych do półrocza był wykonywany w latach 2010 – 2013 średnio w 41 %, by na koniec roku (lata 200-2012) przyjąć uśredniony poziom około 99%. Zatem większa część wpływów do budżetu z tego tytułu dotyczyła drugiego półrocza (ok 57%). Plan przedmiotowych dochodów na rok 2013 rok został ustalony na podstawie danych z Ministerstwa Finansów o ostatecznych kwotach subwencji na rok 2013 (ST3/4820/2/2013). Przyjmując założenie o utrzymaniu się tendencji z lat poprzednich, co do poziomu wykonania przedmiotowego planu (57% - II półrocze), mogłoby to przełożyć się na poziom wykonania w granicach kwoty około 11.135.768,52 zł w II półroczu 2013 roku. Jednak biorąc pod uwagę spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego w kraju, co negatywnie wpływa na dochody podatkowe państwa, w tym PIT i CIT, o czym stanowi, m.in., uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 uchwalone przez Radę Ministrów w dniu 20 sierpnia 2013 roku, stwierdzić należy, że założenie dotyczące wykonania dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i prawnych, na poziomie 99% w 2013 roku, jak i z 10% ich wzrostem w latach następnych obarczone jest istotnym ryzykiem;

- dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych (rozdział 75615 § 0310)

Planowanie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych na podstawie przypisu kwot składanych deklaracji, bez uwzględnienia stopnia bieżącego regulowania należności z tytułu zadeklarowanych podatków, obarczone jest istotnym ryzykiem w zakresie osiągnięcia prognozowanych w WPF w 2014 roku i w latach następnych dochodów.

Na podstawie rejestru zaksięgowanych deklaracji składanych przez osoby prawne w zakresie podatku od nieruchomości ustalono, że kwota przypisu na rok 2013 – według stanu na dzień 11 lipca 2013 roku - wyniosła 10.131.644,00 zł, a plan dochodów dla klasyfikacji 75615 § 0310 – 10.587.000,00 zł. Według sprawozdania Rb 27S, sporządzonego za II kwartał 2013 roku, wykonane dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych - na dzień 30 czerwca 2013 roku - wyniosły 4.615.529,73 zł, co stanowiło 43,60% planu. Według rejestru zaksięgowanych deklaracji na dzień 31 grudnia 2012 roku, kwota przypisu na rok 2012 wyniosła 9.688.607,00 zł i została zrealizowana w 90%. Zwiększenie kwoty przypisu w 2013 roku wynikało głównie ze zmiany stawek podatkowych. Na terenie Gminy Opoczno nie zarejestrowano nowego podatnika będącego osobą prawną, którego deklaracja wpłynęłaby w istotnym stopniu na kwotę przypisu podatku na 2013 rok. Rada Miejska w Opocznie uchwałą nr XXIV/214/12 z dnia 9 listopada 2012 roku określiła wysokość stawek podatku od nieruchomości zwiększając stawki podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o około 4 % w stosunku do roku poprzedniego (uchwała Rady Miejskiej w Opocznie nr XII/97/11 z dnia 16 listopada 2011 roku).

<b>Okres</b>	<b>Plan</b>	<b>Wykonanie</b>	<b>% wykonania planu</b>
II kwartał 2010	8 500 000,00	3 803 646,17	44,75
IV kwartał 2010	8 500 000,00	7 883 686,00	92,75
II kwartał 2011	9 749 748,00	4 424 001,35	45,37
IV kwartał 2011	9 749 748,00	8 702 711,00	89,26
II kwartał 2012	10 139 738,00	4 402 160,22	43,41
IV kwartał 2012	9 635 826,00	8 720 942,56	90,50
II kwartał 2013	10 587 000,00	4 615 529,73	43,60

Analiza osiągniętych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych w latach 2010-2012 (dane przedstawiono w tabeli powyżej), pokazuje, że dochody wykonane zostały na poziomie około 90 % planu i do półrocza nie osiągały 50%. W badanym okresie plan dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych był wyraźnie wyższy niż jego roczne wykonanie. Powyższe może świadczyć o planowaniu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych na podstawie przypisu kwot wynikających ze składanych deklaracji - bez uwzględnienia stopnia bieżącego regulowania należności z tytułu podatków zadeklarowanych przez podatników. Zaległości wykazane w sprawozdaniu Rb-27S za II kwartał 2013 roku w klasyfikacji 75615 § 0310 wynosiły 2.827.972,46 zł, z czego kwota 2.408.847,00 zł stanowiła zaległość jednego podmiotu (zalega on z zapłatą należności z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2009 – 2012). Z uwagi na istnienie trudno ściągalnych należności z poprzednich okresów sprawozdawczych, jak i na brak nowych podatników mogących zapewnić dodatkowe wpływy z tytułu podatku od nieruchomości, uzasadnia sugestię, że omawiane dochody należałoby prognozować przede wszystkim w oparciu o wykonane dochody z roku poprzedniego a nie o przypis.

Zauważyć należy, że plan dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2010 roku ustalony został w I kwartale 2010 roku i pozostał niezmienny do końca roku budżetowego, natomiast w 2011 i 2012 roku plan w przedmiotowym zakresie ustalony został pierwotnymi uchwałami budżetowymi. W 2011 pozostał on niezmienny do końca roku budżetowego, a w roku 2012 zmieniony został w IV kwartale roku. Biorąc pod uwagę, że przy uchwalaniu WPF<sup>6</sup> na kolejne lata w grudniu roku poprzedniego do wyliczenia wartości wskaźnika, wynikającego z art.243 ustawy o finansach publicznych, przyjmuje się wartości za trzy kwartały roku poprzedzającego rok budżetowy, niezmienna kwota planu dochodów podatkowych odbiegająca w sposób znaczący od ich wykonania (sytuacja z roku 2012) może wpłynąć istotnie na wykazanie spełnienia relacji, o której mowa w powołanym przepisie.

- opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi (rozdział 75618, §0490)

<sup>6</sup> Lub zmianie WPF.



Planowanie wpływów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na poziomie 2.000.000,00 zł na rok 2013 i tym samym prognoza wpływów z tej opłaty w kwocie 4.000.000,00 zł na rok 2014 i lata następne obarczona jest istotnym ryzykiem.

Gmina Opoczno w budżecie 2013 roku zaplanowała wpływy z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 2.000.000,00 zł (za pół roku). Zgodnie z przedstawionym inspektorom kontroli RIO w Łodzi rejestrem przypisów i odpisów – według stanu na dzień 29 sierpnia 2013 roku - kwota przypisanych należności z tytułu ww. opłaty za 6 miesięcy wyniosła 990.902,00 zł. Kwota uzyskanych wpływów na dzień 30 sierpnia 2013 roku wyniosła 263.131,57 zł. Biorąc pod uwagę powyższe założyć można, że roczny przypis należności z tytułu opłaty może wynieść ok. 1.981.804,00 zł. Zatem planowanie wpływów z tego tytułu na poziomie 2.000.000,00 zł na rok 2013 i tym samym prognoza wpływów w kwocie 4.000.000,00 zł na rok 2014 i lata następne obarczona jest - jak już wskazano istotnym ryzykiem. Zauważyć należy, że rzetelny szacunek dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie był możliwy, bowiem jednostka nie dysponowała jeszcze informacją o poziomie ściągalności należności z tytułu tej opłaty.

### W zakresie dochodów majątkowych

Stwierdzono, że plan dochodów ze sprzedaży majątku ustalony na 2012 rok znacznie odbiegał od jego wykonania. Ustalono jednak, że Gmina Opoczno dysponuje majątkiem, który może być przedmiotem zbycia o wartości uzasadniającej prognozowane w WPF dane, jednak jak wynika z analizy zawartej w protokole kontroli niektóre nieruchomości są trudne do zbycia.

Dochody ze sprzedaży majątku			
Rok budżetowy	Plan dochodów wg Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami	Plan dochodów wg Rb-27S za IV kwartały (§0870)	Wykonanie dochodów wg Rb-27S za IV kwartał (§0870)
2010	1.234.000,00	1.234.000,00	1.555.908,38
2011	980.000,00	1.000.000,00	930.568,27
2012	1.606.000,00	<b>3.277.010,00</b>	1.221.327,37
2013	1.732.000,00	1.732.000,00*	404.755,68*

\* dane wg Rb-27S za II kwartał 2013 r.

Z analizy dotyczącej planowania dochodów z tytułu sprzedaży mienia i wpływów z tego tytułu za lata 2010 – 2013 wynikało, że szacunek możliwych do osiągnięcia dochodów, sporządzany przez Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami, był zgodny w roku 2010 i 2013 z planem dochodów budżetu po zmianach, a w latach 2010 i 2011 nie różnił się w sposób istotny od wykonania tych dochodów. Zarządzeniem nr 11/2012 z dnia 30 stycznia 2012 roku Burmistrz Opoczna przyjął plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2012 – 2014, w którym do sprzedaży w 2012 roku przeznaczył 19 nieruchomości, o łącznej powierzchni 8,3990 ha, w tym jedną nieruchomość zabudowaną oraz kilka działek pod budowę garaży. Przewidywany do uzyskania dochód określił na kwotę 3.375.000,00 zł. Plan dochodów ze sprzedaży majątku w 2012 roku,

w rozdziale 70005 § 0870, w kwocie 3.277.010,00 zł został ustalony uchwałą nr XV/129/12 z dnia 27 stycznia 2012 roku. W związku ze znaczną różnicą między planem dochodów w 2012 roku a szacunkiem będącym podstawą planowania budżetu w tym zakresie, Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami wyjaśnił, że plan dochodów budżetu Gminy Opoczno związany był z zamiarem sprzedaży budynku wielolokalowego przy Placu Kościuszki nr 20 (działka nr 569 obręb 13), nie ujętego w jego szacunku z uwagi na brak możliwości objęcia go procedurą sprzedaży do momentu obowiązywania umów najmu na czas nieokreślony. Przetarg odbył się dopiero w dniu 20 grudnia 2012 roku i zakończył się wynikiem negatywnym. Naczelnik Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami nie uwzględnił także działki nr 569, w obrębie 13. Przedmiotowa działka była przedmiotem przetargu w dniu 26 marca 2013 roku i w dniu 12 czerwca 2013 roku. Cenę wywoławczą w III przetargu określono na kwotę 1.150.000,00 zł. Obydwa przetargi zakończyły się wynikiem negatywnym, z uwagi na brak zainteresowania.

Dokonano również porównania danych zawartych w przedstawionym przez Naczelnika Wydziału Rolnictwa i Gospodarki Gruntami dokumencie pn. „Planowane dochody w 2013 roku – Wydz. RiGG cz. opisowa”, składanym corocznie na potrzeby planowania budżetu Skarbnikowi Gminy z informacją sporządzoną dla inspektorów kontroli dotyczącą zaawansowania procedur zbycia nieruchomości objętych planem dochodów na 2013 rok. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że nieruchomości objęte planem zbycia w 2013 roku stanowiły w przeważającej większości działki będące przedmiotem kilkukrotnych przetargów zakończonych wynikiem negatywnym i były na etapie zlecenia nowych wycen. Niektóre działki (działka nr 356/7, obręb 14, wartość 130.000,00 zł; działka nr 551, obręb 12, wartość 35.000,00 zł; działka nr 1007, obręb 6, wartość 90.000,00 zł) zostały wystawione do przetargu jeszcze w latach 2009 - 2010. Spośród wszystkich działek objętych planem dochodów na 2013 rok do dnia 17 lipca 2013 roku przeprowadzono trzy przetargi (kwota uzyskana ze sprzedaży – 886.350,00 zł) i ogłoszono 5 kolejnych przetargów na dzień 4 i 8 października 2013 roku. Biorąc pod uwagę liczbę ogłaszanych przetargów na te same nieruchomości, jak i czas od kiedy poszczególne działki były przedmiotem przetargów, uznać należy, że nie stanowiły one majątku łatwo zbywalnego. Plan dochodów w latach 2011-2012 został zrealizowany poniżej szacunków dokonanych przez wydział merytoryczny. Powyższe pozwala sformułować wniosek, że Gmina Opoczno dysponuje majątkiem, który może być przedmiotem zbycia o wartości uzasadniającej prognozowane dane, jednak - jak wynika z przedstawionej analizy - niektóre nieruchomości są trudne do zbycia.

### **W zakresie wydatków (lata 2011-2014)**

Największy procent niewykonania planu wydatków 2012 roku dotyczył wydatków bieżących, które stanowią parametr budżetowy w istotny sposób wpływający na kształtowanie się relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, w związku z czym wymagają bieżącego monitorowania poziomu ich wykonania.

Wyszczególnienie	Wykonanie 2011	Wykonanie 2012	Plan 2013 r. na dzień 30 czerwca 2013 r.	Prognoza 2014 na dzień 30.06.2013
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>113.852.614,93</b>	<b>88.686.928,10</b>	<b>90.325.706,39</b>	<b>97.475.064,75</b>
Wydatki bieżące	78.844.035,88	79.331.500,28	84.522.706,80	86.551.064,75
- odsetki	2.305.187,05	3.318.850,00	2.994.000,00	2.542.000,00
Wydatki majątkowe	35.008.579,05	9.355.427,82	5.802.999,59	10.924.000,00

Kształtowanie się wydatków ogółem Gminy Opoczno wyznaczane było w latach objętych analizą przez poziom wydatków majątkowych. Spadek wydatków majątkowych w 2012 roku wyraźnie wpłynął na poziom wydatków ogółem. Wydatki bieżące nie wpłynęły istotnie na poziom wydatków ogółem, a ich największy wzrost został zaplanowany na 2013 rok w stosunku do roku poprzedniego tj o około 6,5%, ale w roku 2014 zaprognozowano ich wzrost jedynie o 2,4% w stosunku do roku poprzedniego. Na podstawie analizy sprawozdań Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych za lata 2011, 2012 i I półrocze 2013 roku, stwierdzono, że plan wydatków dla 2012 roku został wykonany w 94,5%. W kwocie 5.131.474,24 zł niewykonanego planu wydatków największy wartościowy udział miały niezrealizowane wydatki w rozdziałach 60016 – drogi publiczne gminne, 75023 – urzędy gmin, 70005 – gospodarka gruntami i nieruchomościami, dział 900 – gospodarka komunalna - rozdział 90095 – pozostała działalność, 85212 – świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. Pod względem rodzaju wydatków niezrealizowanych w stosunku do ich planu odnotowano największą różnicę w paragrafach 4300 – zakup usług (1.155.822,34 zł), 4010 – wynagrodzenia osobowe pracowników (543.453,61 zł), 4210 – zakup materiałów i wyposażenia (555.829,10 zł), 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych (487.517,74 zł), 3110 – świadczenia społeczne (335.376,80 zł), 6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (385.274,90 zł), 4270 – zakup usług remontowych (235.644,39 zł). Największy procent niewykonania planu (około 80%) dotyczył wydatków w paragrafach - 4210, 4270, 4300 czyli wydatków bieżących. Poziom wykonania wydatków w tych paragrafach w 2011 roku przyjął wartość około 90 % planu. Plan wydatków na zakupy inwestycyjne (§6060) w 2011 roku wykonany został w 62,8%, a w roku 2012 w 73,34%. Powyższe świadczyć może o przeszacowaniu planu wydatków w opisywanych paragrafach i braku monitorowania wykonania wydatków w stosunku do planu.

Z uwagi na brak możliwości dalszego zadłużania, jednostka zredukowała zamierzenia inwestycyjne w 2013 roku.

Jak wynikało z wykazu przedsięwzięć załączonego do uchwały w sprawie WPF, ograniczono w dużym stopniu finansowanie inwestycji kontynuowanych w 2013 roku, przerzucając obciążenie tymi wydatkami na budżety lat następnych, w tym na 2014 rok. Nie zaplanowano również w 2013 roku wniesienia wkładu pieniężnego do spółki PGK w Opocznie – aport. Opisane przedsięwzięcie o łącznych nakładach finansowych w kwocie 14.565.000,00 zł realizowane jest od 2012 roku, a okres jego realizacji kończy się w 2029 roku. Jak wynikało z objaśnień do WPF (uchwała nr XXVI/236/12 z dnia 27 grudnia 2012 roku), PGK Opoczno jest jednoosobową spółką Gminy wykonującą zadanie inwestycyjne przy udziale środków Unii Europejskiej w zakresie kanalizacji Gminy Opoczno. Gmina poprzez wniesienie aportu w formie pieniężnej pokrywa w części udział środków własnych (krajowych) w realizacji tej inwestycji. Wieloletnia

prognoza finansowa zakłada ponowny wzrost wydatków majątkowych w 2014 roku do wartości wykonanych wydatków majątkowych w roku 2012.

### W zakresie rozchodów

Rok budżetowy	Kwota rozchodów według WPF z dnia 27 czerwca 2013 r.	Kwota rozchodów wg obowiązujących umów na dzień 30.06.2013
2011	3.916.156,16 (w tym 157.970,00 wyłączenie z art. 169 ufp z 2005 r.)	-
2012	5.712.115,16	-
2013	9.828.948,08	6.732.115,16
2014	1.480.684,00	1.968.075,16
2015	4.022.564,00	4.509.955,16
2016	8.085.884,00	8.573.275,00
2017	8.085.884,00	8.573.275,00
2018	8.085.884,00	8.573.275,00
2019	8.389.142,40	8.876.533,56
2020	6.737.634,60	4.100.000,00
2021	4.100.000,00	0,00
2022	4.200.000,00	0,00

W celu zwiększenia elastyczności budżetów lat następnych Gmina Opoczno postanowiła wyemitować obligacje, co spowoduje redukcję kosztów obsługi długu z uwagi na korzystniejsze oprocentowanie obligacji w porównaniu do oprocentowania zaciągniętych kredytów, jak również rozłożenie w czasie rozchodów, które z tytułu wykupu obligacji będą obciążały budżety lat 2021 i 2022. Prognoza kwot rozchodów wykazana w WPF po zmianach dokonanych uchwałą nr XXXII/327/13 z dnia 27 czerwca 2013 roku obejmuje zmiany kwot rozchodów z uwzględnieniem spłaty zadłużenia ze środków pozyskanych z emisji obligacji.

W dniu 27 czerwca 2013 roku Rada Miejska w Opocznie podjęła uchwałę nr XXXII/326/13 w sprawie emisji obligacji komunalnych oraz zasad ich zbywania i wykupu. Gmina Opoczno - zgodnie z treścią uchwały - wyemituje obligacje komunalne na okaziciela w łącznej liczbie 8.300 sztuk, o wartości nominalnej 1.000,00 zł każda, na łączną kwotę 8.300.000,00 zł. Obligacje zostaną wyemitowane w 2013 roku w 4 seriach. Emisja obligacji ma na celu spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek. Obligacje zostaną wykupione z dochodów własnych i przychodów budżetu Gminy Opoczno. Wydatki związane z wypłatą oprocentowania zostaną pokryte z dochodów własnych budżetu Gminy Opoczno. Oprocentowanie obligacji będzie zmienne, równe stawce WIBOR 6M ustalonej na dwa dni robocze przez rozpoczęciem okresu odsetkowego, powiększonej o marżę dla inwestorów. Obligacje zostaną wykupione w roku 2021 i 2022, według wartości nominalnej. Dopuszcza się możliwość nabycia przez emitenta obligacji dowolnej serii przed terminem wykupu w celu ich umorzenia. Z uzasadnienia do uchwały wynikało, że celem emisji jest zachowanie płynności finansowej Gminy Opoczno, jak również spłata kredytu

o najwyższym koszcie obsługi, by poprzez ograniczenie wydatków związanych z obsługą długu zapewnić również spełnienie relacji wynikającej z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W dniu 9 września 2013 roku Skład Orzekający RIO w Łodzi wydał pozytywną opinię o możliwości wykupu w latach 2021-2022 emitowanych obligacji w kwocie 8.300.000,00 zł.

10. W rezultacie czynności kontrolnych ustalono, że Rada Miejska w Opocznie przekazując Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Opocznie (PGK) aport pieniężny pozwalający spółce spłacić zobowiązania z tytułu zaciągniętej pożyczki na finansowanie projektu realizowanego przy udziale środków europejskich, obciążyła budżety lat następnych (2014-2029) wydatkami majątkowymi, zachowując obowiązujące jednostkę limity zadłużenia i spłaty zobowiązań. Mając na względzie sytuację finansową i gospodarczą Gminy Opoczno, w tym istotne ograniczenia związane z zaciąganiem długu, powyższe należy uznać za swoiste „przeniesienie” długu na spółkę komunalną, której zadłużenie nie jest objęte ustawowymi limitami. Działanie to odpowiadało obowiązującym przepisom, jednak zrodziło na kolejne lata zobowiązanie, które musi być uwzględniane przy prognozowaniu budżetów.

Rada Miejska w Opocznie w dniu 6 czerwca 2008 roku uchwałą nr XIX/174/08 wyraziła wolę współpracy w procesie realizacji i współfinansowania projektu "Budowa infrastruktury wodno-ściekowej na terenie gminy Opoczno" i upoważniła Burmistrza Opoczna do zawarcia porozumienia z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. w Opocznie w sprawie realizacji wymienionego wyżej projektu. Brzmienie porozumienia zostało określone w załączniku do uchwały. W dniu 1 czerwca 2009 roku uchwałą nr XXIX/261/09 oraz w dniu 22 grudnia 2009 uchwałą nr XXXVI/322/09 Rada Miejska w Opocznie zmieniła treść ww. załącznika. W konsekwencji Burmistrz Opoczna zawarł w dniu 22 grudnia 2009 roku „Porozumienie w zakresie współpracy w realizacji projektu „Budowa infrastruktury wodno-ściekowej na terenie Gminy Opoczno”. Na podstawie § 1 porozumienia PGK zostało zobowiązane, m.in., do zawarcia umowy z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w sprawie dofinansowania 78,95% kosztów kwalifikowanych projektu (§ 1 pkt 2) oraz do zapewnienia pokrycia kosztów niekwalifikowanych projektu – podatek VAT w wysokości 11.396.682,74 zł (§ 1 pkt 5). Gmina Opoczno przyjęła obowiązki określone w § 2, w tym zapewnienia pokrycia z budżetu Gminy (w formie dopłaty do kapitału) wkładu własnego w zakresie kosztów kwalifikowanych Projektu w wysokości 21,05% wartości Projektu, tj. do kwoty 10.956.114,12 zł (§ 2 pkt 1). Porozumienie obowiązywać miało (§ 3) od dnia zawarcia do czasu zakończenia i finansowego rozliczenia Projektu, a zmiana treści porozumienia wymaga zgody stron porozumienia oraz formy pisemnej pod rygorem nieważności. W dniu 12 września 2011 roku Burmistrz Opoczna zawarł aneks do porozumienia, na podstawie którego dokonano zmiany postanowień § 1 pkt 2 i pkt 5 oraz § 2 pkt 1. Po zmianie PGK zostało zobowiązane do zawarcia umowy z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w sprawie dofinansowania 64,78% kosztów kwalifikowanych Projektu i zapewnienia pokrycia kosztów niekwalifikowanych Projektu – podatek VAT w wysokości 11.792.753,38 zł. Natomiast Gmina Opoczno zapewnić miała pokrycie z budżetu Gminy (w formie dopłaty do kapitału) wkładu własnego w zakresie kosztów kwalifikowanych Projektu w wysokości 35,22% wartości Projektu, tj. do kwoty 18.500.000,00 zł. Rada Miejska w Opocznie uwzględniła „Wniesienie wkładu pieniężnego do spółki PGK w Opocznie – aport” w Wykazie przedsięwzięć do WPF na lata 2013 –

2029 w kwocie łącznych nakładów finansowych 14.565.000,00 zł z określonymi limitami wydatków w poszczególnych latach 2012 – 2029. Z ustaleń inspektorów kontroli RIO w Łodzi wynikało, że w 2012 roku Gmina Opoczno nie poniosła żadnych wydatków z tytułu wniesienia aportu do spółki PGK.

W dniu 23 marca 2012 roku Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. zawarło umowę o dofinansowanie nr POIS.01.01.00-00-007/10-00 Projektu „Budowa infrastruktury wodno-ściekowej na terenie Gminy Opoczno” w ramach Działania 1.1 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach powyżej 15 tys. RLM, Priorytetu I Gospodarka wodno-ściekowa, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007 – 2013. Zgodnie z § 5 umowy, planowany koszt realizacji Projektu wynosi 63.485.087,90 zł, a maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych 36.512.281,02 zł. Beneficjentowi - zgodnie z § 6 umowy - zostanie udzielone dofinansowanie obliczone przy uwzględnieniu stopy dofinansowania Projektu w kwocie nie większej niż 31.035.438,86 zł. Okres kwalifikowania wydatków biegnie od dnia 1 stycznia 2007 roku do dnia 30 czerwca 2015 roku. Beneficjentowi udzielone zostanie dofinansowanie w formie zaliczki, płatności pośrednich oraz płatności końcowej, a pierwszy wniosek o płatność pełniący funkcję sprawozdawczą Beneficjent ma obowiązek złożyć nie później niż do dnia 31 maja 2012 roku.

W dniu 10 sierpnia 2012 roku PGK zawarło umowę o dofinansowanie ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (WFOŚiGW) nr 234/OW/P/2012, w formie pożyczki na dofinansowanie Projektu „Budowa infrastruktury wodno-ściekowej na terenie gminy Opoczno”, w kwocie 12.498.000,00 zł. Termin zakończenia realizacji zadania ustalono na dzień 31 marca 2015 roku. Kwota pożyczki będzie przekazywana sukcesywnie w ramach transz – I transza w kwocie 836.733,97 zł do dnia 28 grudnia 2012 roku, II transza w kwocie 5.383.984,79 zł do dnia 27 grudnia 2013 roku, III transza w kwocie 6.277.281, 24 zł do dnia 31 maja 2014 roku. Zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do umowy, pożyczka będzie spłacana w ratach kwartalnych po 208.300,00 zł począwszy od 30 czerwca 2014 roku do 31 marca 2029 roku, a odsetki w ustalonych kwotach miesięcznych.

Z analizy przedstawionych wyżej dokumentów wynikało, że sumy kwot rat i odsetek przypadających do spłaty przez PGK w poszczególnych latach były bliskie kwotom limitów wydatków majątkowych ustalonych dla przedsięwzięcia objętego Wykazem przedsięwzięć do WPF na lata 2013 - 2029 pod nazwą „Wniesienie wkładu pieniężnego do spółki Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Opocznie – aport”, co prezentuje tabela niżej:

Źródło danych	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015	Rok 2016	Rok 2017	Lata 2018-2029	Ogółem
<b>WPF 2013-2029</b>	<b>0,00</b>	<b>904.000,00</b>	<b>1.035.500,00</b>	<b>1.021.500,00</b>	<b>1.006.500,00</b>	<b>10.597.500,00</b>	<b>14.565.000,00</b>
Umowa pożyczki zawartej przez PGK (wg harmonogramu spłaty) w tym :							
raty	0,00	624.900,00	833.200,00	833.200,00	833.200,00	9.373.500,00	12.498.000,00
odsetki	0,00	107.499,90	202.276,4	188.224,75	173.114,42	943.440,72	1.614.556,19

Biorąc zatem pod uwagę okres obowiązywania umowy zawartej przez PGK z WFOŚiGW w Łodzi oraz okres ustalonych limitów wydatków dotyczących wniesienia wkładu pieniężnego do spółki PGK przez Gminę Opoczno, jak i kwoty zobowiązań wynikające z ww. umowy pożyczki i kwoty wydatków objęte limitem w WPF, stwierdzić należy, że porozumienie z dnia 22 grudnia 2009 roku dotyczące współpracy w realizacji projektu „Budowa infrastruktura wodno-ściekowej na terenie Gminy Opoczno”, umożliwi podnoszenie przez Gminę Opoczno kapitału PGK (100% udziału Gminy Opoczno) w związku ze spłatą pożyczki. Powyższe potwierdza „Harmonogram podwyższania kapitału PGK w związku z realizacją projektu” przedstawiony Skarbnikowi Opoczna przez Prezesa Zarządu i Członka Zarządu Spółki, na etapie projektowania budżetu na 2013 rok.

Poniżej przedstawiono symulację kształtowania się wskaźnika wynikającego z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz relacji wynikającej z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych - zakładając, że zobowiązania wynikające z umowy pożyczki z WFOŚiGW stanowiłyby dług Gminy Opoczno, przy niezmiennym poziomie pozostałych wielkości mających wpływ na wymienione wyżej wskaźniki (dane z WPF 2013 -2029 wg stanu na dzień 27 czerwca 2013 roku)

Art.170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych

Zadłużenie 31.12.2012 (wg WPF)	54 960 144,59	Zadłużenie symulowane 2012 rok	55 796 878,56
I transza pożyczki	836 733,97	II transza pożyczki + Przychody - Rozchody (wg WPF)	5 383 984,79 + 8 300 000,00 - 9 828 948,08
Zadłużenie symulowane 2012 rok	55 796 878,56	Zadłużenie symulowane 2013 rok	59 651 915,27
Wykonane dochody 2012 rok	88 857 905,87	Plan dochodów 2013 rok (wg WPF)	91 501 714,19
<b>Wskaźnik art. 170 ustawy o finansach publicznych</b>	<b>62,79%</b>	<b>Wskaźnik art. 170 ustawy o finansach publicznych</b>	<b>65,19 %</b>

Powyższa symulacja obrazuje brak możliwości zadłużania się Gminy Opoczno w związku z obowiązującym do 31 grudnia 2013 roku limitem wynikającym z art. 170 ustawy o finansach publicznych, z treści którego wynika, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych

Wyszczególnienie	Wykonanie 2010	wykonanie 2011	wykonanie 2012	prognoza 2013	prognoza 2014	prognoza 2015	prognoza 2016
Dochody bieżące [Db]	77 365 541,23	80 477 459,84	83 496 236,11	88 749 681,47	96 259 097,51	102 461 312,93	109 619 487,42
Dochody ze sprzedaży majątku [Sm]	1 555 908,38	930 568,27	1 221 327,37	1 732 000,00	1 000 000,00	750 000,00	700 000,00

Wydatki bieżące [Wb]	78 845 349,70	78 844 035,88	79 331 500,28	84 522 706,00	86 658 564,65	89 528 529,11	104 582 705,47
[Db + Sm - Wb]	76 099,91	2 563 992,23	5 386 063,20	5 958 975,47	10 600 532,86	13 682 783,82	5 736 781,95
[1] Dochody ogółem [D]	103 069 816,20	97 122 554,96	88 857 905,87	91 854 654,47	98 955 748,75	105 238 863,71	112 480 364,72
Wskaźnik jednoroczny [Db + Sm - Wb] / [D]	0,00	0,03	0,06	0,06	0,11	0,13	0,05
(Suma wskaźników z 3 poprzednich lat)/3			0,03	0,05	0,08	0,10	0,10

Wyszczególnienie	Plan 2013 rok	Prognoza 2014 rok	Prognoza 2015 rok	Prognoza 2016 rok	Prognoza 2017 rok
Splata [R]	9 828 948,08	2 105 584,00	4 855 764,00	8 919 084,00	8 919 084,00
Odsetki [O]	2 994 000,00	2 649 499,90	3 117 276,40	2 701 224,75	2 158 114,42
Zobowiązania z tytułu poręczeń [O]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
splata + odsetki + zobowiązania z tytułu poręczeń [R+O]	12 822 948,08	4 755 083,90	7 973 040,40	11 620 308,75	11 077 198,42
Dochody ogółem [D]	91 854 654,47	98 955 748,75	105 238 863,71	112 480 364,72	117 679 534,97
Wskaźnik (R + O)/D	0,14	0,05	0,08	0,10	0,09

Rok budżetowy	[R+O]/D	[Suma wskaźników z 3 poprzednich lat]/3
2013	0,140	0,029
2014	0,048	0,051
2015	0,076	0,078
2016	0,103	0,101
2017	0,094	0,096

Zwiększenie zobowiązań Gminy Opoczno przy założeniu niezmienności pozostałych danych mających wpływ na relację wynikającą z art. 243 ustawy o finansach publicznych wpłynęłoby niekorzystnie na jej kształtowanie się w 2016 roku, bowiem nie byłaby ona zachowana. Natomiast w pozostałych latach objętych symulacją omawiana relacja byłaby zachowana, przy większym obciążeniu prognozowanych budżetów spłatami zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz obsługą długu.

**Sumując, RIO w Łodzi nie wnosi uwag odnoszących się do zastosowanych konstrukcji prawnych związanych z realizacją Projektu „Budowa infrastruktura wodno-ściekowej na terenie Gminy Opoczno”, zwraca jednak uwagę na faktyczny i trwały (do 2029 roku), wzrost obciążeń Gminy z tym związanych.**



Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić bieżące monitorowanie sytuacji finansowej Gminy, mając na uwadze konieczność zachowania relacji wynikającej z art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych<sup>7</sup>, jak również zapewnienia płynności finansowej jednostki.
2. Zapewnić rzetelną analizę prognozowanych na potrzeby wieloletniej prognozy finansowej parametrów finansowych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, w celu ograniczenia ryzyka niezrealizowania ich w zakładanych wielkościach.
3. Dokonać analizy możliwości ograniczenia wydatków bieżących, z uwagi na malejący poziom realizacji dochodów bieżących oraz niewielką wartość nadwyżki operacyjnej, w celu wyeliminowania ryzyka wykonania budżetu 2013 roku i lat następnych niezgodnie z zasadami wynikającymi z art.242 ust.2 ustawy o finansach publicznych.
4. Zapewnić monitorowanie zadłużenia spółek gminnych, pośrednio wpływającego na sytuację finansową Gminy Opoczno, w celu wyeliminowania ryzyka utraty płynności finansowej przez Gminę na skutek ewentualnego przejęcia zobowiązań spółek.
5. Zapewnić bieżące monitorowanie wykonania planu wydatków, dochodów, przychodów i rozchodów ujętego w budżecie Gminy. W przypadku nierealizowania przyjętych w budżecie założeń (np. niższe dochody majątkowe, brak możliwości wykonania wydatków majątkowych, itp.) podejmować czynności w celu wprowadzenia zmian do budżetu. Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu zaciągać mając na uwadze faktycznie wykonywany deficyt, nie dopuszczając do kumulowania na rachunku budżetu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
6. W sytuacji dysponowania wolnymi środkami z lat ubiegłych finansować z nich w pierwszej kolejności<sup>8</sup> planowany deficyt oraz planowane rozchody, mając na względzie art. 44 ust.3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (w zakresie kosztów obsługi zadłużenia).
7. Dokonać korekty nieprawidłowo ustalonego wyniku budżetu za 2012 rok w księgach rachunkowych za 2013 rok, stosownie do regulacji zawartej w art.54 ust.2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (w zakresie skumulowanego wyniku budżetu).
8. Dokonać korekty rocznego sprawozdania Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego za 2012 rok, w związku nieprawidłowym wykazaniem danych. Poprawione sprawozdanie przekazać do RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.

<sup>7</sup> Przy ustalaniu relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych należy w prognozie długu przyjmować prawidłową kwotę dochodów bieżących wykonanych za 2012 rok.

<sup>8</sup> Z pierwszeństwem przed zobowiązaniami generującymi dodatkowe koszty (obsługa długu).

9. Dokonać korekty sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne kwartały 2013 roku, w celu wykazania w pozycji D17, po stronie wykonania, kwoty wolnych środków wynikającej z rozliczenia 2012 roku<sup>9</sup>. Poprawione sprawozdania przekazać do RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.
10. Sprawozdanie Rb-27S - z wykonania planu dochodów jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie dochodów pobieranych przez urzędy skarbowe (m.in. podatek od czynności cywilnoprawnych), sporządzać zgodnie z treścią § 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
11. Zapewnić wewnętrzną zgodność uchwał podejmowanych przez Radę Miejską w Opocznie w zakresie planowanego deficytu oraz zobowiązań zaciąganych na jego sfinansowanie, w celu wyeliminowania powstawania nieprawidłowości opisanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
12. Zapewnić ustalenie, jak również zmiany, limitu zobowiązań, o którym mowa w art. 212 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w oparciu o określone wyznaczniki wynikające z uchwały budżetowej (np. planowany deficyt, źródła jego pokrycia, planowane rozchody, pożyczki na wyprzedzające finansowanie w transzach rocznych<sup>10</sup> itp.).
13. Zapewnić prowadzenie ewidencji odsetek od pożyczek i kredytów na koncie 909 - Rozliczenia międzyokresowe, zgodnie z zasadą memoriału określoną w art.6 ust.1 ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
14. Zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej o których mowa w art. 69 ustawy o finansach publicznych, w zakresie procesów związanych z zaciąganiem długu i jego spłatą.

---

<sup>9</sup> Kwota nadwyżki budżetowej określająca wynik budżetu za 2012 rok – w sytuacji skumulowanego deficytu budżetu – może zostać wykazana w pozycji D17 sprawozdania Rb-NDS.

<sup>10</sup> W tej sytuacji ustalony limit w uchwale budżetowej powinien obejmować również kwotę zobowiązania z tytułu pożyczki, które spełnione zostanie przez bank (instytucje udzielającą pożyczki) w kolejnym roku lub latach (transz roczne).

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Burmistrza o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnych przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

PREZES  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi  
dr Ryszard Paweł Krawczyk

Do wiadomości

Przewodniczący Rady Miejskiej w Opocznie

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Opocznie

aa