



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

tel.: 61 85 95 710; fax: 61 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

Urząd Miasta i Gminy w Wrześni
Kancelaria Ogólna

Poznań, dnia 14 maja 2020 r.

WA-0280/36/2020

Wpłynęło
dnia 18.05.2020

16108
Sk

Pan

Tomasz Kałużny

A. Rokaj
WP Burmistrz

Miasta i Gminy Września

W związku z wnioskiem z dnia 6 maja 2020 r., dotyczącym konieczności zmiany budżetu w skutek planowanego podjęcia przez radę gminy uchwały w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 15p ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.), Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wyjaśnia, co następuje.

Stosownie do przepisu art. 52 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.) ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego dochody stanowią prognozy ich wielkości, a wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Poprawność planowania budżetowego wymaga, aby wielkości zaplanowane w budżecie były realistyczne.

Organ stanowiący jest zobowiązany do podjęcia uchwały budżetowej do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, ale posiada również prawo do zmiany budżetu (weryfikacji wielkości), jeżeli przyjęte założenia nie są trafne lub gdy jest potrzeba lub konieczność dostosowania wielkości budżetowych do zmieniających się okoliczności.

Realistyczność planowania wielkości budżetowych wymaga, aby podejmując decyzję o częściowym zwolnieniu z podatku od nieruchomości ze skutkiem 1.000.000 zł ocenić, na ile wpłynie to na możliwość uzyskania prognozowanych wielkości dochodów w podatku od nieruchomości w budżecie na 2020 rok. Tylko wynik tej analizy może przesądzić o tym, czy Rada Miejska ma obowiązek równoczesnego zmniejszenia planowanych dochodów z podatku od nieruchomości oraz wprowadzenia innych zmian równoważących budżet, tj. zmniejszenia planowanych wydatków lub zwiększenia planowanych przychodów budżetu.

Organ stanowiący w trakcie roku budżetowego posiada dużo więcej informacji niż w okresie uchwalania budżetu, bowiem dysponuje danymi o przypisanych należnościach w podatku od nieruchomości w 2020 roku oraz o aktualnym poziomie zaległości w tym podatku, a także dane o innych okolicznościach, które mogą mieć wpływ na wykonanie podatku od nieruchomości w 2020 roku.

Analizując wysokość dochodów z podatku od nieruchomości zaplanowanych w uchwale budżetowej na 2020 rok oraz dane o wykonaniu planu dochodów budżetowych Miasta i Gminy Września za okres od początku roku do 31 marca 2020 roku (sprawozdanie Rb-27S) ustalono, że w budżecie zaplanowano dochody z podatku od nieruchomości (§ 0310 w rozdz. 75615 i rozdz. 75616) w wysokości 30.000.000 zł, natomiast należności w tym podatku, na które składają się należności wymagalne z lat ubiegłych (zaległości) i należności przypisane za rok 2020, wynoszą 49.034.501,13 zł, przy zaległościach wynoszących 10.855.561,40 zł. Poziom zaległości w tym podatku utrzymuje się od lat na stałym poziomie przewyższającym 10.000.000 zł, co w sprawozdaniach uzasadniane jest zaległościami podmiotu gospodarczego pozostającego w stanie upadłości. Wykonane dochody w podatku od nieruchomości w I kwartale 2020 roku wyniosły 10.484.525,55 zł, co stanowi 34,9% rocznego planu określonego w uchwale budżetowej na 2020 rok.

Biorąc pod uwagę powyższe dane można wyrazić ocenę, iż nawet przy zmniejszeniu należności w podatku od nieruchomości o 1.000.000 zł na skutek podjęcia uchwały na podstawie art. 15p ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...) i utrzymaniu aktualnego poziomu zaległości - zaplanowane dochody z podatku od nieruchomości w budżecie w wysokości 30.000.000 zł są realne do pozyskania.

Należy również podnieść, iż planowana nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w 2020 roku wynosi 15.038.590,38 zł, a jej zmniejszenie o 1.000.000 zł nie wpłynie na brak spełnienia reguły określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych. Wykonana nadwyżka operacyjna od kilku lat utrzymuje się na poziomie przewyższającym 10% wykonanych dochodów bieżących, a w 2019 roku wyniosła 31.031.562,62 zł, co stanowi 13,9% wykonanych dochodów bieżących.

Ponadto Miasto i Gmina Września na dzień 31 grudnia 2019 roku posiadało środki finansowe na rachunku budżetu w wysokości 66.300.484,98 zł (wg sprawozdania Rb-ST) z tego środki subwencji na rok 2020 i niewykorzystanych dotacji z 2019 roku stanowią łącznie kwotę 3.919.480,60 zł. Na podstawie sprawozdania Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 31 marca 2020 roku ustalono, że w budżecie Miasta i Gminy Września pozostają do dyspozycji

środki finansowe z lat ubiegłych w wysokości 63.622.087,33 zł, z tego tylko 18.442.621,69 zł to środki mające charakter znaczony i pochodzą z niewykorzystanych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, natomiast pozostałe środki pochodzą z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości 11.201.096,17 zł oraz wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 33.978.369,47 zł. Przychody z wymienionych wyżej tytułów nie zostały jeszcze zaangażowane w planowaną realizację budżetu 2020 roku. Zatem nawet gdyby była konieczność zmniejszenia planowanych dochodów z podatku od nieruchomości, to Miasto i Gmina Września posiada do wykorzystania dużą pulę środków z lat ubiegłych z nadwyżki budżetowej i wolnych środków na sfinansowanie zmniejszenia dochodów w budżecie 2020 roku.

PREZES IZBY

Grażyna Wróblewska

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: <i>Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, skrytka pocztowa Nr 223, 60-967 Poznań 9.		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
1. jednostka samorządu terytorialnego	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów (w tym samorządowe osoby prawne)	5. samorządowe jednostki organizacyjne (w zakresie ich wykorzystania)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst
Nazwa pełna		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat: wrzesiński	Gmina: Września	Miejscowość: Września
Ulica: Ratuszowa	Nr domu: 1	Nr lokalu
Kod pocztowy: 62-300	Pocztą: Września	
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)		
1. art. 15p ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 poz. 374,568,567 i 695), 2. art. 211, 212, 214 i 242 ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 poz. 869 z późn. zm.).		
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)		
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych)		
Gmina Września planuje zwolnić z podatku od nieruchomości (gruntów, budynków i budowli) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z COVID-19 na podstawie art. 15p ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Zwolnienie to będzie obowiązywało przez 3 miesiące i spowoduje umniejszenie wpływów do budżetu gminy.		
Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej:		
Czy jeśli rada gminy podejmie uchwałę (na mocy art. 15p ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw), o zwolnieniu na okres 3 miesięcy z podatku od nieruchomości (gruntów, budynków i budowli) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z COVID-19 i		

ocenia, że zmniejszą się tym samym wpływy z w/w podatku przykładowo o jeden milion złotych – to przy założeniu, że budżet musi się bilansować czy jest obowiązek na tej samej sesji zmienić uchwałę budżetową zmniejszając wpływy z podatku od nieruchomości o ów jeden milion zł oraz wydatki budżetu w tej samej kwocie? Pytanie dotyczy sytuacji kiedy w budżecie gminy nie ma nadwyżki budżetowej ani wolnych środków, nie zakłada się również zaciągania dodatkowych zobowiązań w postaci kredytów, pożyczek i emisji obligacji.

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Zmniejszenie wpływów z podatku od nieruchomości poprzez zwolnienie na okres 3 miesięcy gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z COVID-19 wymaga przeszacowania budżetu i tym samym zmian w uchwale budżetowej poprzez korektę zmniejszającą plan dochodów o 1 mln zł oraz wydatków w tej samej kwocie na tej samej sesji rady gminy.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
6 maja 2020 roku	Tomasz Kaluźny	BURMISTRZ  Tomasz Kaluźny

Września, dnia 30 kwietnia 2020 r.

Opinia do wniosku o udzielenie wyjaśnienia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu w sprawie konieczności podjęcia uchwały w sprawie zmiany budżetu w przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały w trybie art. 15p. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 poz. 374 ze zm.).

Zgodnie z art. 15p. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 poz. 374 ze zm.) rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały, za część roku 2020, zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

W uchwale tej rada gminy może wprowadzić również zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli zajętych na prowadzenie działalności przez:

1) organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz

2) podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt 1

- których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Zatem na podstawie ustawy została radzie gminy przypisana kompetencja do wprowadzenia zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej za część 2020 r. Podjęcie takiej uchwały skutkować będzie zmniejszeniem dochodów gminy z tego tytułu. Przy założeniu, że uchwała będzie dotyczyła zwolnienia z podatku od nieruchomości tylko za jeden kwartał, prognozowane dochody gminy z tego tytułu ulegną zmniejszeniu o kilkanaście lub kilkadziesiąt procent. Wobec powyższego zaszła wątpliwość, czy podejmując uchwałę w trybie art. 15p. ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych konieczne jest jednoczesne podjęcie uchwały o zmianie uchwały budżetowej w trybie art. 211, 212 i 214 ustawy o finansach publicznych. Powyższe pytanie dotyczy sytuacji, kiedy w budżecie gminy nie ma nadwyżki budżetowej ani wolnych środków, nie zakłada się również zaciągania dodatkowych zobowiązań w postaci kredytów, pożyczek i emisji obligacji.

Przepis art. 52 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego dochody oraz przychody – stanowią prognozy ich wielkości. Z przepisu tego wynika, że plan dochodów zamieszczony w budżecie nie ma charakteru dyrektywnego, stanowiąc jedynie szacunkową prognozę przyszłych dochodów, a obowiązkiem wykonawców tego planu jest podejmowanie wszelkich działań, aby zaplanowane w budżecie dochody zostały zrealizowane.

Zgodnie z przepisem art. 242 ustawy o finansach publicznych budżet gminy winien być zrównoważony w części dotyczącej dochodów i wydatków, a planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące. W sytuacji podjęcia uchwały o zwolnieniu z opłacania podatków od nieruchomości, kiedy w budżecie gminy nie ma nadwyżki budżetowej ani wolnych środków, nie zakłada się również zaciągania dodatkowych zobowiązań w postaci kredytów, pożyczek i emisji obligacji, ta równowaga zostanie zachwiana. Dla zachowania równowagi budżetowej konieczne jest dokonanie zmian w uchwale budżetowej zmniejszając wpływy z podatku od nieruchomości o szacowaną kwotę zwolnienia oraz wydatki budżetu w tej samej kwocie.

Podjęcie uchwały wprowadzającej zwolnienie z podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej za część 2020 roku spowoduje, że planowane w budżecie na 2020 rok dochody z tego tytułu nie zostaną osiągnięte. Za osiągnięcie poziomu dochodów przyjętych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego wykonawcy budżetu są prawnie odpowiedzialni. Powinni dołożyć wszelkich starań, aby planowane w ustawie budżetowej lub uchwale budżetowej dochody były wykonane, osiągnięte. Brak zmiany budżetu, przy jednoczesnym wykonaniu budżetu w zakresie wydatków może spowodować powstanie deficytu budżetowego. Natomiast w przypadku dokonywania wydatków w ramach faktycznych dochodów doprowadzić może do niewykonania zaplanowanych istotnych zadań i tym samym niewykonanie budżetu gminy.

Zdaniem opiniującego w przypadku wprowadzenia uchwałą rady miejskiej zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej za część roku 2020 powodującego skutki finansowe po stronie dochodów, konieczne jest jednoczesne podjęcie uchwały o zmianie uchwały budżetowej. Podjęcie uchwały skutkującej zmniejszeniem wpływów do budżetu przy jednoczesnym założeniu, że nie zostaną zaciągnięte dodatkowe zobowiązania w postaci kredytów, pożyczek i emisji obligacji naruszy ogólną zasadę równowagi budżetowej. Dla zachowania tej zasady konieczne jest jednoczesne podjęcie uchwały o zmianie uchwały budżetowej w zakresie skutków finansowych jakie niesie za sobą podjęcie uchwały w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli

związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Niepodjęcie uchwały zmieniającej uchwałę budżetową uniemożliwiłoby prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej przez organ wykonujący budżet oraz naruszyłoby zasadę równoważenia budżetu w części dotyczącej dochodów i wydatków bieżących.

RADCA PRAWNY
Anna Ratajczyk-Gibowska
Anna Ratajczyk-Gibowska