

Uchwała nr SO.0952/21/13/Pi/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 10 grudnia 2020 r.
w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok
Gminy Szydłowo

Skład Orzekający, wyznaczony Zarządzeniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr 36/2020 z dnia 2 grudnia 2020 r.:

Przewodnicząca Monika Paczyńska,
Członkowie: Marzena Węckowicz,
 Edyta Zastrow,

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) o projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok Gminy Szydłowo wyraża

opinię pozytywną z zastrzeżeniem w punkcie II.1 uzasadnienia
oraz uwagami w punkcie III. 1 i III.4 uzasadnienia

U Z A S A D N I E N I E

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2021 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 13 listopada 2020 r. (zarządzenie nr 211/2020 Wójta Gminy Szydłowo z dnia 12 listopada 2020 r.), w celu zaopiniowania. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało Uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

1. Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, Uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale nr XLV/318/10 z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.
2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ufp.), a w szczególności art. 212–215, art. 222, art. 235-237 i art. 258.

II.

W projekcie budżetu na 2021 r. zostały ustalone:

- dochody w wysokości 48.579.219,11zł, w tym: dochody bieżące 46.428.033,90 zł,
- wydatki w wysokości 57.431.303,12 zł, w tym: wydatki bieżące 46.590.609,53 zł,
- deficyt budżetowy w wysokości 8.852.084,01 zł, tj. 18,22 % planowanych dochodów, zostanie sfinansowany przychodami z tytułu kredytów i pożyczek krajowych, oraz niewykorzystanymi środkami pieniężnymi na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach.

1. Prognozowane w projekcie budżetu Gminy Szydłowo dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 162.575,63 zł, co świadczy o wystąpieniu deficytu operacyjnego. W myśl art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2021 r.: *„Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6.”*

Z bilansu wykonania budżetu Gminy sporządzonego na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września 2020 r. wynika, że Gmina posiada wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1.621.478,24 zł (poz. D15 w kolumnie wykonanie sprawozdania Rb-NDS). W uchwale budżetowej na 2020 rok po zmianach uchwały budżetowej na rok 2019 dokonanych w dniu 10 listopada 2020 r. uchwałą Nr XXVI/293/2020) planuje się zaangażować w realizację budżetu bieżącego wolne środki w wysokości 1.621.478,24 zł. Poziom wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych na koniec 2020 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2020 r.

Skoro Gmina Szydłowo nie posiada nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, a posiadane wolne środki z lat ubiegłych w całości planuje zaangażować z realizacją budżetu 2020 roku, to przed zakończeniem 2020 roku nie ma możliwości zrównoważyć wolnymi środkami ujemnej różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający ocenił, iż projekt uchwały budżetowej Gminy Szydłowo na 2021 rok opracowany został z naruszeniem przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych i sformułował w tej części zastrzeżenie.

2. Określono kwotę planowanych przychodów z tytułu pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w wysokości 8.606.005,17 zł, niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) w wysokości 1.896.533,00 oraz kwotę rozchodów w wysokości 1.650.454,16 zł na spłaty wcześniej zaciągniętych pożyczek i kredytów krajowych (§ 992).
3. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz w materiałach informacyjnych wynika, że spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ufp., co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.
4. Według danych ze sprawozdania Rb-Z na dzień 31.12.2019 r., z uwzględnieniem planowanych przychodów z kredytów i pożyczek w 2020 i 2021 roku oraz spłat rat kredytów i pożyczek w 2020 i 2021 roku wynika, iż stan zadłużenia Jednostki na dzień 31 grudnia 2021 roku wyniesie 17.281.227,45 zł, co stanowi 35,57 % planowanych dochodów na 2021 rok.
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy.

6. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerwy celowej mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
7. Do projektu uchwały budżetowej dołączono m.in. plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wspólnych realizowanych w drodze porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego, do których Skład Orzekający nie wnosi uwag.
8. Z przedłożonego projektu wynika, że zadania Gminy określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina realizuje samodzielnie. Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały zaplanowane w wysokości 2.231.856,00 zł (w tym § 0490 kwota 2.214.144,00 zł), wartość planowanych wydatków wynosi 2.214.144,00 zł (rozd. 90002).
9. Zakres proponowanych upoważnień, jakie Organ Stanowiący ma udzielić Organowi Wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
10. W Uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono źródła dochodów oraz rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

III.

Skład Orzekający wskazuje, że:

1. W postanowieniach projektu uchwały budżetowej ani w załącznikach do uchwały nie wyodrębniono wydatków finansowanych ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, co nie wypełniła dyspozycji wynikającej z przepisów art. 212 ust. 1 pkt 8 oraz art. 237 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.), w zakresie wyszczególnienia (wyodrębnienia) w projekcie uchwały budżetowej wydatków finansowanych ze środków RFIL.
2. W załączniku Nr 1 do projektu uchwały budżetowej w rozdziale 80104 – „Przedszkola” zaplanowano dochody w § 231 „Dotacje celowe otrzymane z gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w wysokości 61.512 zł. W postanowieniu § 2 ust. 4 projektu uchwały budżetowej wyodrębnione zostały „Dochody z tytułu dotacji celowych na realizację zadań wspólnych realizowanych w drodze umów (porozumień) z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w 2021 r.” zgodnie z załącznikiem Nr 5. Z załącznika Nr 6 „Wydatki z tytułu dotacji celowych na realizację zadań wspólnych realizowanych w drodze umów (porozumień) z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w 2021 r.” wynika, że dotacje sklasyfikowane w rozdziale 80104 § 231 w kwocie 61.512,00 zł zostaną przeznaczone na wydatki w rozdziale

80104 § 4210 - „Zakup materiałów i wyposażenia”. Stosownie do wyjaśnienia Ministerstwa Finansów zawartego w piśmie nr ST5.4763.1.2015 z dnia 01 września 2015 r. w § 231 powinny być ujęte dochody w przypadku ucznia z innej gminy uczęszczającego do publicznego lub niepublicznego przedszkola położonego na terenie Gminy, prowadzonego przez osobę fizyczną lub prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego. Natomiast w przypadku ucznia z innej gminy, uczęszczającego do przedszkola prowadzonego przez Gminę, dochody winny zostać zaplanowane w § 0830 – „Wpływy z usług”.

3. W rozdziale 80104 „Przedszkola” zaplanowano wydatki w § 231 – „Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w kwocie 540.000,00 zł. Z uzasadnienia do projektu wynika „wydatki rzeczowe zaplanowano na dotacje dla dzieci uczęszczające do przedszkoli na terenie innych gmin, dotację za dzieci uczęszczające do niepublicznego przedszkola w Leżenicy”. Stosownie do wyjaśnienia Ministerstwa Finansów zawartego w piśmie nr ST5.4763.1.2015 z dnia 01 września 2015 r. w § 231 powinny być ujęte wydatki w przypadku ucznia uczęszczającego do publicznego lub niepublicznego przedszkola położonego na terenie innej gminy, prowadzonego przez osobę fizyczną lub prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego. Natomiast w przypadku ucznia uczęszczającego do przedszkola prowadzonego przez inną gminę, wydatki winny zostać zaplanowane w § 4330 „Zakup usług przez jednostkę samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego”.
4. w załączniku nr 11 pn. „Wydatki na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego” w kilku sołectwach zostały ujęte przedsięwzięcia pn.:
 - „Wkład własny na programy zewnętrzne” – sołectwo Dolaszewo,
 - „Wkład własny – projekt Wielkopolska odnowa wsi” – sołectwo Jaraczewo,
 - „Wkład własny w konkursie Odnowa wsi”
 - „Spędzamy czas razem – integracja mieszkańców” – sołectwo Krępsko,
 - „Spędzamy czas razem – organizacja imprez kulturalno-integracyjnych” – sołectwo Nowy Dwór,

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający wskazuje, iż zasady tworzenia funduszu sołeckiego reguluje ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 6 tej ustawy środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Z konstrukcji tego przepisu wynika, że wszystkie warunki określone tym przepisem muszą być spełnione łącznie.

Warunkiem przyznania w danym roku budżetowym środków z funduszu jest złożenie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez sołectwo wniosku (art. 5 ust. 1). Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2, wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem (art. 5 ust. 3). Każdorazowo, wnioskowane do realizacji zadanie, musi być przeanalizowane pod kątem spełnienia warunków z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim i odpowiednio uzasadnione najpierw przez zebranie wiejskie we wniosku z oszacowaniem kosztów przedsięwzięcia, następnie przez wójta przed uwzględnieniem wniosku w budżecie, a wreszcie przez radę gminy włączającą przedsięwzięcie do budżetu gminy.

Fundusz sołecki jest częścią budżetu gminy, co oznacza konieczność przy realizacji przedsięwzięć finansowanych z tego funduszu, stosowania zasad ponoszenia wydatków z budżetu, m.in. zasady określonej w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Odnosząc powyższe regulacje prawne do cytowanych zapisów zał. Nr 11 do projektu budżetu na rok 2021 Skład Orzekający wskazuje, że przedstawione przez organ wykonawczy nazwy „zadań” planowanych do realizacji ze środków funduszu sołeckiego, ze względu na wysoki poziom ogólności, uniemożliwiają dokonanie oceny zgodności poszczególnych przedsięwzięć z przepisami zarówno ustawy o funduszu sołeckim, jak i ustawy o finansach publicznych oraz ustawy ustrojowej.

Podkreślić przy tym należy, że jedną z podstawowych zasad finansów publicznych jest jawność i przejrzystość. Wskazana zasada określona została w rozdziale 4 ustawy o finansach publicznych, a także w samorządowych ustawach ustrojowych. W wykonaniu wskazanej zasady, zapisy uchwały budżetowej oraz jej załączników winny dostarczać informacji zarówno o wielkościach środków publicznych, jak i o sposobach i kierunkach ich wykorzystania. Tworzy to warunki dla społecznej kontroli gospodarki publicznymi pieniędzmi, sprzyjając ich racjonalnemu wykorzystaniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, organy Gminy powinny przeanalizować, czy wskazane wydatki wiążą się z realizacją zadań Gminy wynikających z przyjętej klasyfikacji budżetowej, a także zasadność ich poniesienia.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Monika Paczyńska

Pouczenie:

Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, ul. Zielona 8, w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.