

Uchwała SO-0952/51/18/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 16 grudnia 2020 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Środa Wielkopolska na 2021 rok

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

Przewodniczący: Katarzyna Kosmowska
Członkowie: Aldona Pruska
Michał Suchanek

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, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska projekcie uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Środa Wielkopolska na rok 2021

**opinię pozytywną
z uwagami zawartymi w pkt II.3. i pkt IV uzasadnienia**

U z a s a d n i e n i e

- I. Projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Środa Wielkopolska na rok 2021 został przedłożony tutejszej Izbie przez Burmistrza Miasta Środa Wielkopolska w dniu 16 listopada 2020 r. (w systemie e-nadzór). Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do projektu oraz materiały informacyjne (towarzyszące).
1. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne odpowiadają wymaganiom określonym uchwałą Nr XLIV/704/2010 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, zmienionej uchwałą Nr XLV/731/2010 z dnia 29 września 2010 r.
Skład Orzekający wskazuje, że w objaśnieniach do projektu budżetu Burmistrz zawarł informację, że budżet został opracowany w oparciu o uchwałę Nr VIII/106/2007 Rady Miejskiej w Środzie Wielkopolskiej z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie procedury uchwalania budżetu Gminy Środa Wielkopolska oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu ze zmianami, zamiast w oparciu o uchwałę wskazaną powyżej.
 2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 tej ustawy.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:
 - a) dochody w kwocie 183.760.743,56 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 182.680.743,56 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 1.080.000,00 zł;
 - b) wydatki w kwocie 198.252.435,89 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 177.085.593,94 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 21.166.841,95 zł.
2. Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

3. Projektowany wynik budżetu to deficyt w wysokości 14.491.692,33 zł.

W postanowieniu § 3 projektu uchwały wskazano, że: „Deficyt budżetu w kwocie 14 491 692,33 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu kredytów i pożyczek”.

Następnie w § 4 projektu określono łączną kwotę planowanych przychodów budżetu w wysokości 22.539.554,89 zł, w tym z tytułu pożyczek i kredytów w kwocie 21.339.554,89 zł. Natomiast w załączniku Nr 5 pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2021 r.” zaplanowano przychody w łącznej kwocie 22.539.554,89 zł, z tego:

- przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w kwocie 21.339.554,89 zł,
- wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 1.200.000,00 zł.

Z powyższego wynika, że wystąpiła rozbieżność pomiędzy treścią § 3 i § 4 projektu uchwały a załącznikiem Nr 5 w zakresie projektowanych przychodów budżetu, w tym przeznaczonych na pokrycie deficytu budżetu.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu. Należy podkreślić, że wypełnienie wymogów wynikających z tego przepisu będzie można uznać za spełnione, jeżeli w uchwale budżetowej jako źródło sfinansowania deficytu budżetu zostaną wskazane służące temu planowane w budżecie przychody.

Powyższe stanowi podstawę sformułowania uwagi do przedłożonego projektu.

4. Na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2019 r., sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2020 oraz uchwały budżetowej na rok 2020 (po zmianach), Skład Orzekający ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina posiada niezaangażowane w budżecie na rok 2020 wolne środki w wysokości 1.230.427,10 zł, które może zaangażować w budżecie na rok 2021. Przy czym Skład Orzekający zauważa, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2020 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2020 r.
5. W projekcie budżetu zaplanowano rozchody w łącznej kwocie 8.047.862,56 zł, z tego z przeznaczeniem wykup innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 5.800.000,00 zł oraz na spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 2.247.862,56 zł.

III.

1. Prognozowane dochody Gminy na 2021 r. są wyższe o 1,56% w porównaniu do planowanych dochodów na 2020 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2020 r.), przy czym dochody bieżące zostały zaplanowane na poziomie wyższym o 3,02%, a dochody majątkowe na poziomie niższym 70,00% od planowanych w 2020 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2020 r.).
2. Planowane wydatki na 2021 r. są wyższe o 0,99% od planowanych w budżecie na 2020 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2020 r.), przy czym wydatki bieżące zostały zaplanowane na poziomie wyższym o 2,84%, a wydatki majątkowe na poziomie niższym o 12,24% w stosunku do planowanych na koniec III kwartału 2020 r.
3. Planowane w projekcie uchwały budżetowej dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone gminie ustawami oraz na zadania własne bieżące, a także z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej oraz wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.
4. W postanowieniach projektu uchwały lub załącznikach wyodrębniono dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, a także dochody i wydatki związane z realizacją zadań wykonywanych na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego. W projekcie wydzielono również środki do dyspozycji jednostek pomocniczych oraz wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego.
5. Z projektu uchwały budżetowej (załączniki Nr 1 i 2) wynika, że dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi projektowane są w kwocie 11.300.000,00 zł, a wydatki w kwocie 11.372.250,24 zł (różnica stanowi 72.250,24 zł). Wynika z tego, że planowane dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pokrywają w całości wydatków związanych z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami.
6. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, a ponadto 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 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1856).
7. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.

IV. Do przedłożonego projektu budżetu Skład Orzekający wnosi następujące uwagi:

1. W załączniku Nr 4 do projektu uchwały budżetowej pn. „Wydatki majątkowe” ujęto zadanie majątkowe pn. „Kontynuacja rozbudowy kolektorów sanitarnych i deszczowych wraz z odbudową ulic na terenie aglomeracji Środa Wielkopolska” (dz. 900, rozdz. 90001, § 6050) i określono dla niego plan wydatków w kwocie 390.005,00 zł. Wskazane zadanie ujęto również w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik Nr 2 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (poz. 1.3.2.7) i określono dla niego limit wydatków w 2021 r. w kwocie 390.156,00 zł, tj. w kwocie wyższej niż planowane w projekcie uchwały budżetowej wydatki na to zadanie.

Skład Orzekający wskazuje również, że w projekcie uchwały budżetowej nie zaplanowano wydatków na realizację przedsięwzięcia ujętego w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej pn. „Budowa kompleksu budynków mieszkalnych - rekompensata finansowa” z limitem wydatków w 2021 r. w kwocie 635.000,00 zł.

Z powyższego wynika, że planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok wydatki nie zapewniają realizacji ww. przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, co stanowi naruszenie art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie.

Ponadto Skład Orzekający zauważa, że w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej ujęto przedsięwzięcia pn.:

- „Podwyższenie kapitału zakładowego spółki Szpital Średzki Serca Jezusowego sp. z o.o.” z limitem wydatków w 2021 r. w kwocie 160.000,00 zł,
- „Podwyższenie kapitału zakładowego spółki Szpital Średzki Serca Jezusowego sp. z o.o.” z limitem wydatków w 2021 r. w kwocie 2.500.000,00 zł,
- „Podwyższenie kapitału spółki Środa XXI Sp. z o.o.” z limitem wydatków w 2021 r. w kwocie 1.400.000 zł.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano wydatki majątkowe sklasyfikowane w § 6030 – „Wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych” w dziele 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” w rozdziale 90003 – „Oczyszczanie miast i wsi” w kwocie 260.932,70 zł oraz w rozdz. 90095 – „Pozostała działalność” w kwocie 4.900.000,00 zł, jednakże zarówno z załącznika Nr 4 do projektu uchwały pn. „Wydatki majątkowe”, jak i objaśnień do projektu nie wynika, czy w ww. podziałkach planuje się wydatki na ww. przedsięwzięcia wieloletnie.

2. W projekcie budżetu zaplanowano rozchody z tytułu wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 5.800.000,00 zł oraz z tytułu spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) kwocie 2.247.862,56 zł. Natomiast w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w poz. 5.1.1.3 „Kwota wyłączeń z tytułu wcześniejszej spłaty zobowiązań, określonych w art. 243 ust. 3b ustawy” (oraz w poz. 5.1.1.3.2) wykazano rozchody podlegające wyłączeniu określonego w art. 243 ust. 3b ustawy o finansach publicznych w kwocie 1.200.000,00 zł. Rozchody z tytułu wcześniejszej spłaty istniejącego długu powinny być klasyfikowane w § 965 – „Wcześniejsza spłata istniejącego długu jednostek samorządu terytorialnego”.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

V. Ponadto Skład Orzekający zauważa, że:

- 1) w postanowieniu § 2 ust. 2 pkt 1 projektu uchwały określono kwotę wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami

w kwocie 48.649.618,00 zł, podczas gdy z załącznika Nr 3 do projektu uchwały pn. w kwocie 48.679.618,00 zł;

- 2) w rozdziale 70004 – „Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej” zaplanowano dochody sklasyfikowane w § 0970 – „Wpływy z różnych dochodów” w kwocie 95.500,00 zł, na które – jak wynika z objaśnień do projektu – składają się m.in. zwrot opłaty sądowej i zaliczki od komornika. Wpływy z tytułu zwrotu kosztów postępowania sądowego powinny być sklasyfikowane w § 0630 – „Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego”, natomiast wpływy z tytułu zwrotu opłaty komorniczej w § 0640 – „Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień”;
- 3) w załączniku 7 do projektu uchwały pn. „Plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego w roku 2021” wykazano przedsięwzięcia związane z organizacją imprez i festynów integracyjnych, kulturalnych, sportowych i świątecznych, a także zakup zestawów biesiadnych, parasola rekreacyjnego, grilla oraz wydatki na utrzymanie terenu rekreacyjnego. Biorąc pod uwagę nazwy ww. zadań zasadnym jest, biorąc pod uwagę cel jakiego ich realizacja ma służyć, przeanalizowanie zasadności przyjętej klasyfikacji budżetowej, tj. dział 010 - „Rolnictwo i łowiectwo”, rozdział 01095 – „Pozostała działalność”.

Mając na uwadze całością badania Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Katarzyna Kosmowska

Pouczenie: Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.