

Uchwała Nr SO – 0952/22/2/Ka/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 7 grudnia 2020 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski na 2021 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 36/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 02 grudnia 2020 r., w składzie:

Przewodnicząca: Małgorzata Łuczak

Członkowie: Zbigniew Czołnik

Jolanta Nowak

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 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok

opinię pozytywną z zastrzeżeniem

Uzasadnienie

I. Przedłożony w dniu 16 listopada 2020 r. projekt uchwały budżetowej na 2021 rok wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi opracowano z uwzględnieniem postanowień uchwały Nr XL/269/10 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski, zmienionej uchwałą XIV.80.2019 z 30 października 2019 r. w sprawie wprowadzenia zmian do uchwały Nr XL/269/10 Rady Miejskiej w Koźminie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Miasta i Gminy Koźmin Wielkopolski za wyjątkiem braku uzasadnienia w zakresie przychodów i rozchodów, a w szczególności omówienia źródeł przychodów oraz planowanych do spłaty zobowiązań z lat poprzednich (§ 4 ust 2 pkt 3) oraz braku materiałów informacyjnych dotyczących informacji o sytuacji finansowej ze szczególnym uwzględnieniem aktualnego stanu zadłużenia, a także prognozy zadłużenia w roku budżetowym oraz kolejnych latach (§ 4 ust.3 pkt 2).

II. 1. W projekcie budżetu na rok 2021 zostały ustalone:

- ⇒ dochody w wysokości – 67.774.773,00 zł, w tym dochody bieżące – 67.171.773,00 zł, dochody majątkowe – 603.000,00 zł,
- ⇒ wydatki w wysokości – 73.959.100,00 zł, w tym wydatki bieżące – 65.224.912,00 zł, wydatki majątkowe – 8.734.188,00 zł,
- ⇒ przychody w wysokości 7.500.230,72 zł.
- ⇒ rozchody w wysokości 1.315.903,72 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wynik budżetu to planowany deficyt w wysokości 6.184.327,00 zł, który zgodnie z postanowieniem § 4 pkt 1 projektu uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami z kredytów i pożyczek oraz nadwyżki z lat ubiegłych.

Skład Orzekający wskazuje, że w planie przychodów nie zaplanowano nadwyżki z lat ubiegłych (§ 957), wskazanej jako źródło sfinansowania deficytu w § 4 pkt 1. Plan przychodów projektu uchwały budżetowej obejmuje środki ujęte w § 905 tj. przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 1.019.729,00 zł. Z dokumentów będących w posiadaniu Izby wynika, że są to środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Biorąc pod uwagę charakter tych środków (środki przeznaczone na określone wydatki) uznać należy, że nie mogą one być przeznaczone na rozchody budżetu, tj. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Obowiązek przeznaczenia omawianych przychodów na wydatki budżetu de facto przesądza o tym, że będą one służyły sfinansowaniu deficytu budżetu. Zatem w projekcie uchwały budżetowej należy wskazać poprawnie źródła sfinansowania deficytu budżetu. Należy podkreślić, że wypełnienie wymogów z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych będzie można uznać za spełnione, jeżeli w uchwale budżetowej jako źródło sfinansowania deficytu budżetu wskazane zostaną służące temu planowane w budżecie przychody. W związku z powyższym Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie w tym zakresie.

Z przedłożonego tutaj Izbie sprawozdania Rb-Z „O stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń”, sporządzonego na dzień 30 września 2020 roku wynika, iż zadłużenie Gminy Koźmin Wielkopolski wynosi 14.944.542,48 zł, co stanowi 21,89% planowanych na koniec III kwartału 2020 roku dochodów. Prognozowana wielkość zadłużenia Gminy na koniec 2021 roku to kwota 18.776.188,34 zł, co stanowi 27,70% prognozowanych dochodów roku 2021.

2. Dochody i wydatki zaplanowane zostały w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, z wyodrębnieniem dochodów i wydatków: bieżących i majątkowych.

III.1. Prognozowane dochody Miasta i Gminy na 2021 rok są niższe o 0,69% niż planowane na 2020 rok, wg stanu na koniec III kwartału 2020 r. Burmistrz konstruując budżet uwzględnił podstawowe źródła dochodów własnych. Z analizy planowanych dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz wpływów z innych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego wynika, że dochody te planowane są na poziomie wyższym o 2,88% od kwot ujętych w budżecie roku 2020.

2. Kwoty dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące własne i subwencji zaplanowane są w wysokościach wynikających z zawiadomienia dysponenta, za wyjątkiem dotacji w dziale 801 rozdz. 80103 paragraf 2030, rozdz. 80104 paragraf 2030 i rozdz. 80149 paragraf 2030. Dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały wykazane w projekcie budżetu w kwocie 12.432.437,00 zł, natomiast z zawiadomienia dysponenta wynika kwota 12.432.473,00 zł.

- IV.1. Planowane wydatki na 2021 rok są wyższe niż ich plan na 2020 rok, wg stanu na koniec III kwartału 2020 r. o 4,29%. Wydatki majątkowe zaplanowano na poziomie wyższym o 40,52% od planowanych w budżecie roku 2020, wg stanu na koniec III kwartału 2020 r.
2. W projekcie budżetu zaplanowano również wydatki związane na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz na Zwalczanie Narkomanii w wysokości równej planowanym wpływom za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.
 3. W projekcie uchwały budżetowej, rezerwa ogólna określona w wysokości 150.000,00 zł stanowi 0,20% prognozowanych wydatków na 2021 rok. Rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 200.000,00 zł, stanowi 0,51% wydatków, o których mowa w art. 26 ust 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020, poz. 1856). Zaplanowane kwoty rezerw (ogólnej i celowej) mieszczą się w granicach wynikających z art. 222 ust 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
 4. W załączniku nr 7 przedstawiono zestawienie wydatków oraz określono przedsięwzięcia realizowane przez sołectwa ze środków funduszu sołeckiego. Rada Miejska uchwałą Nr XXXIX/245 z dnia 28 marca 2014 r. wyraziła zgodę na wyodrębnienie w budżecie środków stanowiących fundusz sołecki.
 5. Z projektu uchwały wynika, że dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dział 900, rozdział 90002) zaplanowano w kwocie 3.971.248,00 zł, z tego w § 049 – Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw zaplanowano kwotę 3.965.748,00 zł. W planie wydatków w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90002 – Gospodarka odpadami komunalnymi zaplanowano kwotę 3.911.306,00 zł. tj. niższą o 59.942,00 zł od planowanych dochodów.
 6. W dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” zaplanowane zostały dotacje celowe z budżetu na dofinansowanie lub finansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek nie zaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 6230) w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” na dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków w kwocie 15.000 zł oraz w rozdziale 90005 „Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu” na dofinansowanie zadań dotyczących zmian systemów grzewczych w kwocie 99.000 zł. Skład Orzekający podnosi, iż w projekcie mogą być planowane wydatki na ten cel, jednakże przed przekazaniem tych środków organ stanowiący musi podjąć odrębną uchwałę w oparciu o art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).
 7. W załączniku nr 2 dotyczącym planu wydatków oraz w załączniku nr 4 dotyczącym dotacji udzielanych z budżetu wynika, iż zaplanowano wydatki z tytułu dotacji celowej na pomoc finansową w § 2710 - „dotacja celowa na pomoc finansową udzielana między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących”, rozdziale 90026 – „Pozostałe działania związane z gospodarką odpadami” w kwocie 40.000,00 zł, w rozdziale 85311-„Rahabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych” w kwocie 2.000,00 zł oraz w rozdziale 85154 – „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” w kwocie 28.390,00 zł. Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownej uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej przed przekazaniem środków finansowych.

8. W § 2 ust. 2 pkt 3 treści projektu oraz w załączniku nr 2C określono wydatki związane z Rządowym Funduszem Inwestycji Lokalnych – COVID-19 w wysokości 1.019.729,00 zł. Skład Orzekający wskazuje, że ani z treści normatywnej projektu uchwały ani z załącznika nr 2C nie wynika na jakie zadanie inwestycyjne powyższe środki zostały przeznaczone. W powyższym załączniku wskazano jedynie na klasyfikację wydatku.

V.1. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy, za wyjątkiem postanowień dotyczących źródeł sfinansowania deficytu (art. 212 ust. 1 pkt 3) oraz limitu zobowiązań (art. 212 ust. 1 pkt 6).

2. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący może udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.

VI. Do przedłożonego projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający wnosi następujące uwagi:

1. Analiza postanowień załącznika nr 4 do projektu uchwały budżetowej wykazała, że nie została zamieszczona w zestawieniu w części dotyczącej dotacji dla jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych planowana w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdział 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” dotacja celowa przekazana gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego (§ 2310) w wysokości 1.700,00 zł. W konsekwencji nieprawidłowe są także podane w treści postanowień § 5 projektu uchwały i w załączniku nr 4 wysokości dotacji udzielanych z budżetu Miasta i Gminy. Skład Orzekający wskazuje, iż kwoty ujęte w zestawieniu winny być zgodne z wielkościami wynikającymi z załącznika dotyczącego wydatków ogółem. Wymóg ten jest spełniony w sytuacji, gdy dane ujęte w zestawieniu będą prawidłowe i spójne z treścią załącznika dotyczącego wydatków ogółem.

2. W treści projektu uchwały budżetowej w § 9 w pkt 1, Rada upoważniła Burmistrza m.in. do dokonywania zmian w budżecie polegających na przeniesieniach w planie wydatków bieżących między paragrafami i rozdziałami w ramach działu w zakresie wydatków na wynagrodzenia wynikające ze stosunku pracy oraz wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych. Skład Orzekający wskazuje, że w przedmiotowym projekcie Rada Miejska nie wyodrębniła w ramach wydatków majątkowych poszczególnych przedsięwzięć wraz z określeniem przewidzianej na nie kwoty. Wydatki majątkowe ujęte w planie wydatków na 2021 rok mogą stanowić także przedsięwzięcia wieloletnie ujęte w wieloletniej prognozie finansowej. Zgodnie z art. 232 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do wprowadzania zmian w zakresie limitów zobowiązań oraz kwot wydatków na przedsięwzięcia ujęte w załączniku nr 2 do wieloletniej prognozy finansowej uprawniony jest organ stanowiący. W związku z powyższym Skład Orzekający uważa, że w projekcie uchwały budżetowej należy wyodrębnić poszczególne zadania majątkowe wraz z przewidzianą na nie kwotą wydatków.

3. W podstawie prawnej wskazano przepisy art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, w tym m.in. pkt 9 lit. „i” dotyczący ustalenia maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez organ wykonawczy w roku budżetowym oraz art. 223 ustawy o finansach publicznych dotyczący wydzielonego rachunku dochodów samorządowych oświatowych jednostek budżetowych. Projekt uchwały nie zawiera zapisów w tym zakresie, zatem w podstawie prawnej przepisy te nie powinny być powoływane.

4. W treści projektu uchwały w § 1 ust. 2 pkt 2 oraz załączniku nr 1B podano kwotę dochodów związanych z realizacją zadań realizowanych na podstawie umów lub porozumień z innymi jednostkami samorządu

terytorialnego w wysokości 123.603,00 zł, natomiast z planu dochodów wynika kwota 1.456.899,00 zł. Podobnie w treści projektu w § 2 ust. 2 pkt 2 i załączniku nr 2B dotyczącego wydatków na w/w zadania również podano kwotę 123.603,00 zł zamiast 1.456.899,00 zł.

5. W § 11 treści projektu uchwały budżetowej wyodrębniono dochody z tytułu opłat i kar pobieranych z tytułu korzystania ze środowiska w kwocie 99.000 zł, które przeznacza się na sfinansowanie wydatków z zakresu ochrony środowiska. Natomiast z załącznika nr 1 pn. „Budżet na 2021 rok – Dochody” wynika, iż ww. dochody sklasyfikowane w § 0690 planowane są w kwocie 80.000,00 zł. Również w załączniku nr 6 dotyczącym wydatków na ochronę środowiska została wykazana kwota 99.000,00 zł.
6. W załączniku nr 7 pn. „Fundusz Sołecki na 2021 rok” przedstawiono zestawienie wydatków oraz określono przedsięwzięcia realizowane przez sołectwa ze środków funduszu sołeckiego, z którego wynika, iż przewidziano w nim między innymi wydatki na przedsięwzięcia określone jako: *„Impreza kulturalna dla mieszkańców sołectwa (...)”*, *„Organizacja imprezy kulturalnej dla mieszkańców sołectwa (...)”*, *„Impreza kulturalno-plenerowa (...)”*. Skład Orzekający wskazuje na przepis art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi: *„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”*. Zatem przeznaczenie środków w ramach funduszu sołeckiego na organizację imprez integracyjnych (bez określenia na co konkretnie środki zostaną wydatkowane – na jakie zadanie) nie mieści się w katalogu zadań własnych gminy. Ponadto zaplanowano przedsięwzięcie pn. *„Budowa placu zabaw”* w kwocie 5.000,00 zł, które zostało sklasyfikowane w § 4210 - Zakup materiałów i wyposażenia, zamiast w § 4300 - Zakup usług pozostałych. Z kolei np. przedsięwzięcie pn. *„Budowa siłowni zewnętrznej”* z kwotą 13.998,00 zł i kwotą 13.467,00 zł, zamiast sklasyfikowane w § 6050 zostało ujęte w § 4210. Skład Orzekający zwraca uwagę, iż zasadne byłoby zweryfikowanie przedsięwzięć pod kątem klasyfikacji i ujęcie poszczególnych przedsięwzięć zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.).
7. W § 2 ust. 1 treści projektu uchwały budżetowej wyodrębniono wydatki bieżące w wysokości 65.224.912.338,00 zł, natomiast z załącznika nr 2 wynika kwota 65.224.912,00 zł.
8. W § 2 ust 2 pkt 4 treści projektu uchwały budżetowej wyodrębniono wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 w części związanej z realizacją zadań jednostek samorządu terytorialnego w kwocie 501.461,00 zł, natomiast z załącznika nr 2 wynika kwota 508.915,00 zł.
9. W § 7 treści projektu pkt 1 ustalono limit zobowiązań na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek w kwocie 1.315.903,72 oraz w pkt 2 na sfinansowanie planowanego deficytu w kwocie 6.184.327,00 zł, (tj. na całkowitą kwotę deficytu) – suma kwot z pkt 1 i 2 przewyższa kwotę planowanych w projekcie budżetu przychodów z tytułu kredytów i pożyczek. Ponadto z treści § 4 wynika, że deficyt będzie finansowany przychodami z tytułu kredytów i pożyczek tylko częściowo.

10. W załączniku nr 2 dotyczącym planu wydatków w rozdziale 85401 wyszczególniono paragraf 471 – „wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający z czwartą cyfrą „1”- z uzasadnienia do projektu uchwały nie wynika jakiego projektu wydatki te dotyczą.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający wyraził opinię jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Małgorzata Łuczak

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.