

Uchwała Nr 1/P/2021
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 14 stycznia 2021 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Więcbork na 2021 r.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 1/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 7 stycznia 2021 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający Nr 1 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Krzysztof Olczak</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Andrzej Tatkowski</i>
	<i>Dariusz Trzciniński</i>

uchwalil, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z uwagami** projekt uchwały budżetowej Gminy Więcbork na 2021 r.

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

Projekt uchwały budżetowej Gminy Więcbork na 2021 r. Burmistrz Więcborka przekazał Regionalnej Izbie Obrachunkowej w dniu 28 grudnia 2020 r., tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm., dalej: ustawa). O przyczynach powyższego Burmistrz poinformował pismem sygn. ZBW.3020.1.2020 z dnia 12 listopada 2020 r. Dokonując oceny przedłożonego projektu, Skład Orzekający przeanalizował również przesłany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy, uwzględniając w szczególności wymóg spełnienia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy.

Po analizie wskazanych wyżej dokumentów Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Projekt uchwały budżetowej zawiera obligatoryjne elementy określone w art. 212 ust. 1 ustawy, tj. m. in.:

1. łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości 68 372 960,00 zł,
z wyodrębnieniem:
 - dochodów bieżących w wysokości 61 079 431,00 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości 7 293 529,00 zł,
2. łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości 71 772 960,00 zł,
z wyodrębnieniem:

- wydatków bieżących w wysokości 61 691 853,70 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości 10 081 106,30 zł,
3. wynik finansowy ze wskazaniem źródeł pokrycia planowanego deficytu,
 4. łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
 5. limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów.

Burmistrz zaproponował przyjęcie budżetu z deficytem w kwocie 3 400 000,00 zł, który sfinansowany zostanie przychodami z tytułu zaciągniętych kredytów w kwocie 1 509 469,41 zł, nadwyżką z lat ubiegłych w kwocie 714 298,59 zł oraz środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w kwocie 1 176 232,00 zł (środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych).

Zaplanowane przychody z tytułu zaciągniętych kredytów w kwocie 1 509 469,41 zł mieszczą się w określonym w projekcie uchwały budżetowej limicie zobowiązań i wraz z przychodami z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych, związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 1 176 232,00 zł oraz nadwyżką z lat ubiegłych w kwocie 2 228 127,23 zł stanowią zaplanowane źródło finansowania planowanego deficytu i planowanych rozchodów roku 2021.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że w zakresie środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy w kwocie 1 176 232,00 zł, zaplanowanych w projekcie uchwały budżetowej jako źródło pokrycia deficytu roku 2021, jak wynika z objaśnień do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, środki te zgodnie z ogłoszoną listą otrzyma Gmina z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych na realizację w 2022 r. zadania polegającego na przebudowie sali gimnastycznej przy Szkole Podstawowej nr 1 w Więcborku i na realizację w 2023 r. inwestycji polegającej na budowie świetlicy w Wituni. Ponadto, Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z brzmieniem art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy, ww. środki mogą stanowić źródło przychodów roku 2021 z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu, pod warunkiem pozyskania ich na rachunek budżetu w roku 2020. Nie mogą zaś być planowane jako ww. przychód środki wyłącznie spodziewane do uzyskania.

Zaplanowane w łącznej kwocie 1 513 828,64 zł rozchody budżetu dotyczą wykupu papierów wartościowych w wysokości 1 179 000,00 zł oraz spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów w wysokości 334 828,64 zł.

Projekt budżetu na 2021 rok spełnia wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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 ustawy. Skład Orzekający zauważa jednak, że planowane w projekcie wydatki bieżące przewyższają o kwotę 612 422,70 zł sumę zaplanowanych dochodów bieżących, co oznacza brak nadwyżki operacyjnej budżetu. W związku z powyższym realizacja budżetu roku 2021 będzie wymagała bieżącego monitorowania dochodów i wydatków oraz dużej dyscypliny finansowej.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, do której Skład Orzekający nie wnosi zastrzeżeń.

Gmina planuje na 2021 rok dochody ze środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej. Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków wykazano w załączniku nr 12 do projektu uchwały.

Z załączonego do projektu uchwały budżetowej wykazu zadań inwestycyjnych wynika, że wydatki inwestycyjne w wysokości 10 081 106,30 zł stanowią 14,0% ogółu wydatków zaplanowanych na 2021 rok. Skład Orzekający zwraca uwagę, że w załączniku pt. „Plan wydatków inwestycyjnych na 2021 r.” nie wskazano które z wydatków zostaną pokryte planowanym do zaciągnięcia kredytem.

Zaplanowana rezerwa ogólna oraz rezerwa celowa mieszczą się w ustawowo określonych relacjach do planowanych wydatków. Rezerwę celową w wysokości 169 000,00 zł przeznacza się na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Zestawienie kwot dotacji planowanych do udzielenia z budżetu Gminy w 2021 roku sporządzono zgodnie z wymogami art. 215 ustawy, tj. w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dla jednostek spoza tego sektora, z wyodrębnieniem dotacji celowych i podmiotowych. Skład Orzekający przypomina, że udzielenie dotacji powinno odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w powyższym zakresie, w tym w szczególności w oparciu o stosowne uchwały organu stanowiącego dotyczące zasad i trybu udzielania dotacji na poszczególne cele i zadania.

W projekcie uchwały budżetowej przewidziano udzielenie upoważnienia dla Burmistrza, wynikającego z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu. Na mocy art. 212 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy w projekcie zawarto upoważnienie dla Burmistrza do dokonywania zmian w budżecie, w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy oraz w zakresie wydatków majątkowych. Na podstawie art. 264 ust. 3 ustawy upoważniono organ wykonawczy do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu Gminy. Ponadto, w projekcie uchwały określono kwotę wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.), dotyczącą maksymalnej wysokości pożyczek udzielanych przez Burmistrza w roku budżetowym.

W projekcie budżetu zabezpieczono wydatki na realizację przedsięwzięć przez poszczególne sołectwa Gminy, w ramach funduszu sołectkiego. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.) powyższe przedsięwzięcia muszą być zadaniami własnymi Gminy, służącymi poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz muszą być zgodne ze strategią rozwoju Gminy.

W zakresie wskazania w § 14 projektu, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2021 roku Skład Orzekający zwraca uwagę, że niniejszy zapis wprowadza w istocie dwie, rozłączne regulacje w zakresie wejścia w życie. Akt prawny nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie. Stanowisko takie prezentuje orzecznictwo sądowe, np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., sygn. K 14/95, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. I PZP 12/96, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II FSK 1271/19 oraz

wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 414/20. Ponadto, zgodnie z treścią art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, do czasu podjęcia uchwały budżetowej, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej Gminy Więcbork na 2021 rok, po uwzględnieniu wskazań Składu Orzekającego, spełnia wymogi formalne i merytoryczne w zakresie obligatoryjnych elementów określonych w ustawie o finansach publicznych oraz uregulowań dotyczących finansów jednostki samorządu terytorialnego. Podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący Gminy Więcbork powinien jednak uwzględnić uwagi zawarte w opinii.

Skład Orzekający zwraca również uwagę, że z przedłożonego projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Więcbork na lata 2021-2027 wynika, że w roku 2023 relacja określająca limit obsługi zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy jest na granicy spełnienia. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia dla roku 2023 obliczony w oparciu o plan 3. kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy wynosi bowiem 6,49%, przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 6,46%. W związku z powyższym realizacja budżetu roku 2021 będzie wymagała bieżącego, uważnego monitorowania dochodów i wydatków oraz dużej dyscypliny finansowej. Wykonanie budżetu roku 2021 będzie bowiem miało wpływ na zachowanie przez Gminę limitu obsługi długu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w kolejnych latach. Niezachowanie wskazanej relacji skutkować może koniecznością opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, stosownie do przepisu art. 240a ustawy o finansach publicznych.

Mając na względzie powyższe ustalenia, wydano opinię jak w sentencji.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały służy prawo wniesienia odwołania do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, ul. Św. Trójcy 35, w terminie 14 dni od daty otrzymania opinii.

*Przewodniczący Składu Orzekającego
Krzysztof Olczak*