

Uchwała Nr 7/P/2017
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 27 listopada 2017 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Nakło nad Notecią na 2018 rok.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) oraz Zarządzenia Nr 4/2017 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie składów orzekających i zakresu ich działania

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

| | |
|------------------------|---|
| <i>Przewodnicząca:</i> | <i>Lidia Dudek</i> |
| <i>Członkowie:</i> | <i>Włodzimierz Górczyński</i> <i>Andrzej Tatkowski</i> |

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z uwagą** projekt uchwały budżetowej Gminy na 2018 rok.

U z a s a d n i e

Burmistrz Nakła nad Notecią spełniając wymogi określone art. 238 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077), określanej dalej jako ustawa, przekazał w dniu 15 listopada 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Gminy Nakło nad Notecią na rok 2018. Skład Orzekający dokonując oceny przedłożonego projektu budżetu przeanalizował również projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy (dalej WPF), przesłany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w trybie art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy, 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.:

- łączną kwotę planowanych dochodów budżetu w wysokości – 134.708.974,27 zł z wyodrębnieniem
 - dochodów bieżących w wysokości - 115.536.875,27 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości - 19.172.099,00 zł,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości – 158.158.974,27 zł z wyodrębnieniem:
 - wydatków bieżących w wysokości -115.211.174,27 zł,
 - wydatków majątkowych w wysokości - 42.947.800,00 zł,

- wynik finansowy ze wskazaniem źródeł pokrycia planowanego deficytu,
- łączną kwotę planowanych przychodów i rozchodów budżetu,
- limity zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

Burmistrz zaproponował przyjęcie budżetu z deficytem w kwocie 23.450.000 zł, który sfinansowany zostanie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych.

Zaplanowane w łącznej kwocie 4.100.953,04 zł rozchody budżetu, dotyczące wykupu papierów wartościowych oraz spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, postanowiono pokryć przychodami z emisji obligacji. Z objaśnień do projektu budżetu wynika, że po sporządzenia bilansu Gminy za 2017 rok i rozliczeniu tzw. wolnych środków źródło pokrycia rozchodów ulegnie zmianie.

Zaplanowane przychody z tytułu emisji obligacji w kwocie 27.550.953,04 zł mieszczą się w określonych w projekcie uchwały budżetowej limitach zobowiązań zaciąganych na cele, o których mowa w art. 89 ust. 1 ustawy i zapewniają sfinansowanie planowanego deficytu i planowanych rozchodów roku 2018.

Projekt budżetu na 2018 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. Planowana nadwyżka operacyjna, stanowiąca różnicę między bieżącymi dochodami i wydatkami wynosi 325.701 zł.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W dziale 851 – Ochrona zdrowia, rozdział 85195 – Pozostała działalność zaplanowano wydatki sklasyfikowane w § 4210 – Zakup materiałów i wyposażenia oraz w § 4300 – Zakup usług pozostałych. Z objaśnień do projektu budżetu wynika, że w tych podziałkach klasyfikacji budżetowej zaplanowano wydatki bieżące związane z organizacją programów zdrowotnych. Skład Orzekający podkreśla, że na podstawie obowiązującego od dnia 1 stycznia 2017 r. przepisu art. 48c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 201 r. poz. 1938 z późn. zm.) dofinansowanie programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego polega na udzieleniu realizatorowi programu wybranemu w trybie określonym w powyższej ustawie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym Gmina Nakło nad Notecią może finansować programy zdrowotne poprzez wydatki bieżące, o ile programy te nie podlegają finansowaniu poprzez udzielenie dotacji zgodnie z trybem wskazanym w przywołanej wyżej ustawie.

Gmina planuje na 2018 rok dochody ze środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 10.587.716,42 zł. Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków wynoszące 17.084.273,27 zł, wykazano w załączniku nr 15 do projektu uchwały.

Z załączonego do projektu uchwały budżetowej wykazu zadań inwestycyjnych wynika, że wydatki majątkowe stanowiące 27,2% ogółu wydatków zaplanowanych na 2018 rok, w 54,6% sfinansowane zostaną wyemitowanymi obligacjami, a w 42,7% środkami pozyskanymi z zewnątrz, w tym środkami z UE.

Zestawienie kwot dotacji planowanych do udzielenia z budżetu Gminy w 2018 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.

Na mocy art. 42 ust. 2 ustawy w budżecie Gminy Nakło nad Notecią na 2018 rok przewiduje się finansowanie określonych zadań dochodami pochodzącymi z konkretnych źródeł. W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 585.000 zł, które w całości przeznaczają się na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Zaplanowano również wpływy związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska, które przeznaczono na sfinansowanie zadań Gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej, co zaprezentowano w załączniku nr 12 do projektu uchwały. Dochody z tytułu opłaty pobieranej za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaplanowano w wysokości 4.100.000 zł i w tej samej kwocie zaplanowano wydatki na obsługę zadania dotyczącego gospodarowania odpadami komunalnymi.

W projekcie uchwały budżetowej przewidziano udzielenie upoważnień dla Burmistrza Nakła nad Notecią wynikających z art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy do zaciągania pożyczek i kredytów oraz emitowania papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu oraz do zaciągania pożyczek i emitowania papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu. 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.

W projekcie budżetu zabezpieczono wydatki na realizację przedsięwzięć przez poszczególne sołectwa Gminy, w ramach funduszu sołeckiego. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (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.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i zapis dotyczący jej wejścia w życie, o ile zostanie ona podjęta do końca roku 2017, jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Z projektu uchwały budżetowej oraz planu wydatków wynika, że na 2018 rok przewidziano rezerwy celowe, przeznaczone na realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego oraz na realizację zadań oświatowych. Planowane kwoty tych rezerw mieszczą się w ustawowo określonej relacji do planowanych wydatków.

Wskazana w § 13 pkt 1 projektu uchwały budżetowej w kwocie 25.000 zł rezerwa ogólna nie mieści się w ustawowo określonej wysokości. Zgodnie z art. 222 ust. 1 ustawy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną, w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. Proponowana kwota rezerwy ogólnej stanowi 0,02% planowanych wydatków, co narusza ww. przepis.

Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę na wskaźnik obsługi zadłużenia Gminy Nakło nad Notecią wyrażony w relacji, o której mowa w art. 243 ustawy, wykazany w projekcie WPF

Gminy Nakło nad Notecią. Z projektu WPF wynika, że w latach 2019-2021 relacja określająca limit obsługi zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy jest na granicy spełnienia. Dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia dla roku 2019 wynosi bowiem 3,67%, przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 2,84%, dla roku 2020 wskaźnik dopuszczalny wynosi 4,17% przy wskaźniku planowanej spłaty 4,04%, a dla roku 2021 wskaźniki wynoszą odpowiednio 6,34% i 5,69%. Powyższe relacje nie naruszają prawa, jednak realizacja budżetu roku 2018 będzie wymagała bieżącego monitorowania dochodów i wydatków oraz dużej dyscypliny finansowej. Wykonanie budżetu roku 2018 będzie bowiem miało wpływ na zachowanie przez Gminę limitu obsługi długu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w kolejnych latach.

Podejmując uchwałę budżetową organ stanowiący Gminy Nakło nad Notecią powinien uwzględnić uwagę zawartą w opinii o projekcie budżetu na 2018 rok, dotyczącą wysokości rezerwy ogólnej. Powielenie wskazanej nieprawidłowości w uchwale budżetowej może bowiem wpłynąć na uznanie jej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za podjętą z naruszeniem prawa.

Biorąc pod uwagę 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.

Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

mgr Lidia Dudek