

Uchwała Nr SO.0952/19/15/Pi/2020
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 8 grudnia 2020 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok Gminy Ryczywół

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

Przewodnicząca Marzena Węckowicz
Członkowie: Monika Paczyńska
 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 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Ryczywół projekcie uchwały budżetowej na 2021 rok

opinię pozytywną z uwagami zawartymi w pkt III uzasadnienia

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2021 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 13 listopada 2020 r. (zarządzenie nr 55/2020 Wójta Gminy Ryczywół 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 XXXII/253/2010 Rady Gminy Ryczywół z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Ryczywół.
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, art. 258 i art. 264 ust. 3.

II.

W projekcie budżetu na 2021 r. zostały ustalone:

- dochody w wysokości 34.956.766,47 zł, tj. 95,17 % planowanych dochodów na 2020 r., w tym: dochody bieżące 34.911.415,47 zł, tj. 97,31 % planowanych dochodów na 2020 r.,
- wydatki w wysokości 37.055.527,65 zł, tj. 93,28 % planowanych wydatków na 2020 r., w tym: wydatki bieżące 33.572.027,65 zł, tj. 95,94 % planowanych wydatków na 2020 r.,
- deficyt budżetowy w wysokości 2.098.761,18 zł, stanowiący 6,00 % planowanych dochodów na 2021 r.. Źródło sfinansowania deficytu mają stanowić przychody z tytułu kredytów i pożyczek, nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych oraz wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

1. Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 1.339.387,82 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ufp.
2. W projekcie uchwały określono kwotę planowanych przychodów w wysokości 2.970.000,00 zł oraz kwotę rozchodów w wysokości 871.238,82 zł.
Przychody planuje się z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 1.860.000,00 zł, przychody ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych (§ 951) w kwocie 100.000,00 zł, z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 510.000,00 zł oraz przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżących budżetu wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905) w kwocie 500.000,00 zł (środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych).
Z bilansu sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2029 r. wynika, że Gmina posiadała wolne środki w łącznej kwocie 6.490.282,64 zł. Z uchwały budżetowej na 2020 r. (według stanu na dzień 06.11.2020 r.) wynika, że Gmina zaangażowała wolne środki w kwocie 3.801.744,01 zł, zatem do dyspozycji pozostaje kwota 2.688.538,63 zł.
Jako rozchody wskazano: spłaty pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 963) w kwocie 67.720,00 zł, wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 500.000,00 zł, udzielone pożyczki i kredyty (§ 991) w kwocie 100.000,00 zł oraz spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 203.518,82 zł.
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. Wg danych sprawozdania Rb-Z na dzień 31.12.2019 r., z uwzględnieniem planowanych przychodów z kredytów i pożyczek w 2020 r. i 2021 r. oraz planowanych do spłaty rat kredytów, pożyczek oraz wykupu obligacji w 2020 r. i 2021 r. wynika, że stan zadłużenia na dzień 31.12.2021 r. wyniesie 7.431.320,00 zł i osiągnie poziom 21,26 % planowanych dochodów ogółem.
5. 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, 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).
6. Do projektu uchwały budżetowej dołączono m.in. plan dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska, plan przychodów i kosztów zakładu budżetowego, do których Skład Orzekający nie wnosi uwag.
7. Z przedłożonego projektu wynika, że zadania określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina realizuje samodzielnie. Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały zaplanowane w wysokości 1.560.100,00 zł (rozdz. 90002, § 0490), a wydatki zostały zaplanowane w wysokości 1.560.850,00 zł (rozdz. 90002).
8. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
9. W Uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń

prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

III.

Skład Orzekający czyni następujące uwagi:

- 1) w załączniku nr 8 pn. „Wydatki w ramach funduszu sołeckiego na 2021 rok” do projektu uchwały budżetowej w kilku sołectwach zostały ujęte przedsięwzięcia pn.:
 - „Imprezy integracyjne” – sołectwo Gorzewo
 - „Organizacja imprez kulturalnych i sportowych” – sołectwo Ninino,
 - „Organizacja imprez kulturalno-sportowych” – sołectwa: Piotrowo, Ryczywół, Wiardunki,
 - „Zbiorowe imprezy kulturalne” – sołectwo Dąbrówka Ludomska,
 - „Zbiorowe imprezy integracyjne” – sołectwo Radom,
 - „Zbiorowe imprezy kulturalno-sportowe: - sołectwo Skrzetusz.

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 8 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;

- 2) w odniesieniu do wydatków zaplanowanych w ramach funduszu sołeckiego – załącznik nr 8 stwierdzono, że:
 - w dz. 926, rozdz. 92601 § 6060 wykazano wydatki w łącznej kwocie 26.000,00 z, podczas gdy w załączniku nr 2 pn. „Zestawienie wydatków budżetu Gminy na 2021 rok” w wyżej wskazanej klasyfikacji budżetowej została zaplanowana kwota 14.000,00 zł.
Dla sołectwa Ludomy zostało zaplanowane przedsięwzięcie pn. „Wiata przystankowa w Ludomkach” – klasyfikacja: dz. 926, rozdz. 92602, § 6060 w kwocie 12.000,00 zł, natomiast w załączniku nr 4 pn. „Zestawienie zadań majątkowych Gminy na 2021 rok” takie zadanie nie zostało zaplanowane;
 - w dz. 926, rozdz. 92695 § 4210 wykazano wydatki w łącznej kwocie 3.000,00 z, podczas gdy w załączniku nr 2 pn. „Zestawienie wydatków budżetu Gminy na 2021 rok” w rozdz. 92695 nie zostały zaplanowane wydatki w § 4210;
 - w dz. 926, rozdz. 92601 § 6060 wykazano wydatki w łącznej kwocie 26.000,00 z, podczas gdy w załączniku nr 2 pn. „Zestawienie wydatków budżetu Gminy na 2021 rok” w wyżej wskazanej klasyfikacji budżetowej została zaplanowana kwota 14.000,00 zł.
 - w dz. 921, rozdz. 92105 § 4210 wykazano wydatki w łącznej kwocie 11.844,74 zł, podczas gdy w załączniku nr 2 pn. „Zestawienie wydatków budżetu Gminy na 2021 rok” w wyżej wskazanej klasyfikacji budżetowej została zaplanowana kwota 8.700,00 zł.

Zatem wydatki budżetu nie zapewniają środków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego wymienione w załączniku nr 8 pn. „Wydatki w ramach funduszu sołeckiego na 2021 rok”, co narusza przepis art. 236 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

IV.

Skład Orzekający zauważa, że w projekcie uchwały budżetowej na 2021 r. wystąpiły następujące błędy:

- 1) w załączniku nr 2 pn. „Zestawienie wydatków budżetu Gminy na 2021 rok” w rozdziale 01009 „Spółki wodne” w § 2830 „Dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych” zostały zaplanowane dotacje dla spółek wodnych na konserwację i utrzymanie urządzeń melioracyjnych, które należało sklasyfikować w rozdziale 01008 „Melioracje wodne”;
- 2) wydatki realizowane w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych zostały wyodrębnione w załączniku nr 9 pn. „Plan finansowy rachunku środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych na 2021 rok” do projektu uchwały budżetowej. W załączniku wskazano klasyfikację budżetową, w ramach której będą realizowane wydatki majątkowe w ramach RFIL (dz. 600, rozdz. 6016, § 6050), natomiast nie wskazano na jakie konkretnie zadanie oraz w jakiej wysokości środki te zostaną przeznaczone;
- 3) z załącznika nr 2 pn. „Zestawienie wydatków budżetu Gminy na 2021 rok” wynika, że w rozdziale 01010 „Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi” zaplanowano wydatek w kwocie 200.000,00 zł w § 4150 „Dopłaty w spółkach prawa handlowego”.

W uzasadnieniu projektu wskazano, iż „(...) na podstawie podjętej uchwały przez Radę Gminy ustalono plan na dopłatę do każdego m³ odebranych ścieków w oczyszczalni w Ryczywole”.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie

szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.) § 415 „Dopłaty w spółkach prawa handlowego” obejmuje dopłaty, o których mowa w art. 177 ustawy z dnia 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych (Dz. U. nr 94, poz. 1037, z późn. zm.). Przepis art. 177 ustawy z dnia 15 września 2002 r. Kodeks spółek handlowych stanowi:

„Art. 177. § 1. Umowa spółki może zobowiązywać wspólników do dopłat w granicach liczbowo oznaczonej wysokości w stosunku do udziału.

§ 2. Dopłaty powinny być nakładane i uiszczane przez wspólników równomiernie w stosunku do ich udziałów.”

Zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn.zm.), rada gminy może podjąć uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców. Dopłata ta ma na celu ochronę, np. gospodarstw domowych przed skokowym wzrostem cen i stawek opłat za wodę i ścieki i nie stanowi formy dotowania działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ani dopłaty w spółkach prawa handlowego. Dopłata ta nie będzie przekazywana do gospodarstw domowych, ale łącznie i bezpośrednio na konto przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Pozostałą część należności za wodę regulują gospodarstwa domowe. W związku z tym dopłatę do ceny wody i ścieków należy traktować jako zakup usług i zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczególnej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych można zaklasyfikować ją w § 430 „Zakup usług pozostałych”, z odpowiednią czwartą cyfrą. (...) znak pisma: ST1-4834-254/BTM/2009/1612, BP1/4071/59_/KIM/2014.

Ponadto wydatki związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę oraz odprowadzanie ścieków winny być sklasyfikowane w rozdziale 40002 „Dostarczanie wody”;

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Marzena Węckowicz

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.