

Uchwała Nr 17/P/2021
Składu Orzekającego Nr 10
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 14 grudnia 2021 r.

w **sprawie**: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Żnin na 2022 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 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 15/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania

Skład Orzekający Nr 10 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Beata Piłatowska</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Halina Strzelecka</i>
	<i>Karol Bednarek</i>

uchwalili, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** projekt uchwały budżetowej Gminy Żnin na 2022 r.

U z a s a d n i e

Projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami został opracowany w oparciu o ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U z 2021 r., poz. 305 ze zm.) – zwanej dalej uofp.. Projekt wpłynął do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy we Włocławku w ustawowym terminie, tj. do dnia 15 listopada 2021 r.

Projekt uchwały budżetowej został przedłożony Radzie Miejskiej na podstawie Zarządzenia Nr 188/2021 Burmistrza Żnina z dnia 15 listopada 2021 r. i może on w 2022r. - zgodnie z art. 240 ust. 1 uofp - stanowić podstawę gospodarki budżetowej gminy do czasu uchwalenia budżetu, nie później jednak niż do 31 stycznia roku budżetowego. Na podstawie art. 211 ust. 5 uofp projekt uchwały składa się z budżetu i załączników, spełnia normy regulujące zakres merytoryczny zadań finansowych i szczegółowość budżetu samorządu, określone w art. 212 ust. 1 uofp.

I. Dochody

Zgodnie z brzmieniem art. 212 ust. 1 pkt 1 uofp uchwała budżetowa określa planowane dochody budżetowe Gminy z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych.

Dochody zaplanowano w kwocie 106 944 319,30 zł, w tym:

- bieżące 98 557 901,48 zł,
- majątkowe 8 386 417,82zł.

Po stronie planu, dochody zostały przyjęte w pełnej szczegółowości, co spełnia wymogi art. 235 uofp., uwzględnione zostały źródła dochodów własnych, w tym wpływy z podatków i opłat.

Dotacje celowe pochodzą z budżetu państwa i są przeznaczone na zadania zlecone i własne.

Kwoty planowanej subwencji ogólnej oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych zostały przyjęte w wielkościach podanych przez Ministerstwo Finansów. Dochody majątkowe gminy pochodzą ze sprzedaży majątku, dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje. Burmistrz w uzasadnieniu do projektu budżetu informuje, że dochody ze sprzedaży majątku zaplanowane na kwotę 1 028 448,00 zł dotyczą:

- sprzedaż lokali mieszkalnych na rzecz dotychczasowych najemców – 150 000,00 zł
- sprzedaż nieruchomości niezabudowanej, położonej w Żninie przy ul. Gnieźnieńskiej – 100 000,00 zł,
- sprzedaż nieruchomości niezabudowanej położonej w Murczynie – 50 000,00 zł
- sprzedaż nieruchomości położonej w Podgórzynie – 30 000,00 zł,
- sprzedaż części nieruchomości położonej w Bożejewiczkach – 28 800,00 zł,
- sprzedaż nieruchomości niezabudowanych, położonych w Żninie przy ul. Ogrodowej – 200 000,00 zł,
- sprzedaż dwóch działek budowlanych położonych w Żninie przy ul. Ułańskiej – 300 000,00 zł
- sprzedaż na rzecz Skarbu Państwa części działki przy ul. Spokojnej z udzieleniem bonifikaty w wysokości 60% – 8 400,00 zł
- sprzedaż działki nr 2868/16, o powierzchni 0,0515 ha, położonej przy ul. Towarowej – Ułańskiej, w drodze zamiany na nieruchomość zamienną – 50 000,00 zł,
- wpływy ze sprzedaży na raty prawa własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, wynikające z umów zawartych w latach poprzednich – 101 248,00 zł
- dochody ze sprzedaży drewna z lasów będących własnością Gminy Żnin planuje się pozyskać w wysokości 10 000,00 zł. 4.

Należy mieć na uwadze, że planowane dochody ze sprzedaży majątku mają wpływ na wyliczenie wskaźnika z art. 243 uofp, który określa dopuszczalny limit spłat zobowiązań, dlatego należy zachować szczególną ostrożność przy planowaniu tej wielkości budżetowej.

Zaplanowano środki na finansowanie wydatków związanych z realizacją zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 uofp (środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia

o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2) w kwocie 6 524 057,85 zł.

Planowane dochody ujęte w części normatywnej projektu są zgodne z wielkościami wykazanymi w załączniku Nr 1 do projektu uchwały.

II. Wydatki

Zgodnie z brzmieniem art. 212 ust. 1 pkt 2 uchwała budżetowa określa łączną kwotę planowanych wydatków budżetu Gminy z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych.

Wydatki zaplanowano w kwocie 128 585 606,47 zł, w tym:

- bieżące 103 164 384,86 zł,
- majątkowe 25 421 221,61 zł.

W planie wydatków, wydatki zostały ujęte w pełnej szczegółowości, co spełnia wymogi art. 236 uofp

W zaplanowanych wydatkach ogółem wydatki bieżące stanowią 80,2% natomiast wydatki majątkowe stanowią 19,8% .

W planie wydatków bieżących uwzględniono:

- wydatki jednostek budżetowych na wynagrodzenia i składki od nich naliczone
- wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań
Zgodnie z treścią art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz.1762) w budżecie zostały wyodrębnione środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli.
- Dotacje udzielane z budżetu
Realizację zadań kultury zabezpieczono w budżecie poprzez dotację podmiotową dla samorządowych instytucji kultury.
Zgodnie z art.215 uofp przedstawiono zestawienia planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Gminy Żnin w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych oraz dla jednostek spoza sektora finansów publicznych (załącznik nr 10).
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tj. środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, inne niż wymienione w pkt 2., w części związanej z realizacją zadań jst (załącznik nr 5)
- obsługę długu jst, na którą zaplanowano środki w kwocie 500 000,00 zł na zapłatę odsetek od wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

W budżecie planuje się utworzenie rezerwy ogólnej w kwocie 250 000,00 zł, stanowiącej 0,19 % planowanych wydatków, która jest zgodna z art. 222 ust. 1 uofp.

Ponadto jst utworzyła rezerwy celowe w wysokości 4 270 000,00 zł, która nie przekroczyła granicy określonej w art. 222 ust. 3 uofp i stanowi 0,3,32% planowanych wydatków z przeznaczeniem na:

- realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w kwocie 300 000,00 zł, co jest zgodne z przepisem art.26 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;

- zadania realizowane przez podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych w kwocie 20 000,00 zł;

- wkład własny na realizację projektów inwestycyjnych finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz z środków pochodzących z budżetu krajowego w kwocie 3 950 000,00 zł.

Z ustaleń Składu wynika, że w projekcie przyjęto zarówno po stronie dochodów jak i wydatków dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (załącznik nr 6) oraz zadań własnych (załącznik nr 7). Wielkość tych dotacji jest zgodna z planem finansowym.

W projekcie uwzględniono dochody i wydatki związane z realizacją zadań na podstawie porozumień z organami administracji rządowej (załącznik nr 8) oraz na podstawie porozumień lub umów z organami jednostek samorządu terytorialnego (załącznik nr 9).

Przedłożony projekt budżetu na 2022 r. nie spełnia wymogów wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy (dochody bieżące – wydatki bieżące). Różnicę między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi stanowi deficyt operacyjny w kwocie 4 606 483,38 zł. Wskazane źródła pokrycia deficytu z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu stanowią (co zawarto w uzasadnieniu do projektu budżetu na 2022 rok) środki Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i są przychodami przeznaczonymi na sfinansowanie zadań inwestycyjnych, co nie pozwala na uwzględnienie w/w środków dla spełnienia wymogów zawartych w art.242 uofp. Skład Orzekający na podstawie przedłożonego przez Gminę projektu Wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022-2036 ustalił, że w latach 2023-2025 planowane są nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi w wysokości przewyższającej kwotę deficytu operacyjnego zaplanowanego w projekcie budżetu na 2022 rok. Tym samym jednostka spełniła wymóg o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 poz. 1927) zgodnie z którym w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, pod warunkiem, że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji

w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach.

Skład Orzekający wskazuje, że zaplanowanie ujemnej różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi w 2022 r. ma istotny wpływ na spełnienie relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach następnych. Naruszenie relacji o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych skutkuje brakiem możliwości uchwalenia budżetu.

Wykazane środki na realizację zadań inwestycyjnych są zgodne z danymi zawartymi w wykazie inwestycji na 2022 r. (*załącznik nr 4 - brak odniesienia w części normatywnej do załącznika*). Kwota przeznaczona na cele inwestycyjne wynosi 25 421 221,61 zł.

Skład Orzekający zwraca uwagę na zmianę przepisów dotyczących klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2021, poz.1382), które mają zastosowanie od 01.01.2022 roku. W związku z powyższym należy przeanalizować wielkości przyjęte w budżecie pod kątem w/w zmiany i dokonać stosownych korekt. Szczególną uwagę należy zwrócić na zakwalifikowanie wynagrodzeń w prawidłowych rozdziałach oraz na nowe paragrafy 479 oraz 480 utworzone na potrzebę wyodrębnienia wynagrodzeń nauczycielskich.

III. Wynik budżetu/ Przychody / Rozchody

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 uofp gmina ustaliła wynik budżetu stanowiący deficyt w wysokości 21 641 287,17 zł. Źródłem pokrycia deficytu będą przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 16 125 569,25 zł oraz z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu stanowią w kwocie 5 515 717,92 zł (stanowiące środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych), co jest zgodne z art.217 ust.2 uofp.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 4 i 5 uofp gmina wykazała kwoty planowanych przychodów i rozchodów (załącznik nr 3).

Szczegółowe zestawienie planu przychodów i rozchodów w układzie paragrafów klasyfikacji budżetowej wskazuje, że w roku budżetowym 2022 przypadać będzie do spłaty z tytułu zaciągniętych krajowych pożyczek i kredytów kwota 1 619 628,00 zł oraz z tytułu wykupu papierów wartościowych (obligacji) kwota 1 000 000,00 zł. Planowane przychody z tytułu emisji obligacji komunalnych w kwocie 18 745 197,25 zł mają być źródłem spłaty raty kredytów i pożyczek oraz planowanego deficytu budżetowego.

IV. Limity zobowiązań

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 uofp ustalono limit zobowiązań. Gmina prawidłowo określiła limit zobowiązań na cele określone w art. 89 ust.1 i art. 90 uofp.

V. Fundusz sołecki

Zgodnie z Uchwałą Miejskiej w Żninie nr XXXII/435/2014 w projekcie budżetu zostały wyodrębnione środki na fundusz sołecki przedstawiony (załącznik nr 13).

Skład Orzekający przypomina, iż zgodnie z ustawą z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301 z późn. zm.) wskazane przez sołectwa przedsięwzięcia muszą być zadaniami własnymi Gminy, służącymi poprawie warunków życia jej mieszkańców oraz muszą być zgodne ze strategią rozwoju Gminy. Wydatki funduszu sołeckiego winny być w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

VI. Szczególne zasady wykonywania budżetu

Dochody za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w całości zostały przeznaczone na wydatki związane ze zwalczaniem i rozwiązywaniem problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii (zapis § 10 projektu uchwały budżetowej).

Dochody związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (załącznik nr 11) w pełni wykorzystane są wydatki związane z ochroną środowiska.

Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały w całości przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Skład Orzekający zauważa, że w części normatywnej projektu uchwały nie określono zasady wykonywania budżetu wynikającej z przepisu art. 6r ust. 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888). Przywołany powyżej przepis ustawy odnosi się do budżetu, a nie całej uchwały budżetowej. Powyższa regulacja znajduje rozwinięcie w art. 237 ust. 1 ustawy, który stanowi, że w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw. Z załączników nr 1 oraz nr 2 do przedłożonego projektu budżetu wynika, że dochody i wydatki związane z realizacją zadań własnych gminy, wynikających z ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zaplanowano w kwotach 5 251 279,02 zł.

Ponadto, Skład Orzekający wskazuje, iż w rozdziale 90002 dotyczącym gospodarowania opadami komunalnymi ujęto wpływy z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat podatków i opłat (§ 0910) oraz wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień (§064), które winny się znaleźć w rozdziale 90026. Stosownie do stanowiska przedstawionego w piśmie RIO-NR.N-073-2/2021 z dnia 19 listopada 2021 r. przy podejmowaniu uchwały budżetowej na 2022 r. należy zastosować się do wskazania zamieszczonego w ww. piśmie.

Skład Orzekający wskazuje, iż stosownie do treści art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.) w przypadku gdy system gospodarowania odpadami nie bilansuje się organ stanowiący winien postanowić, w drodze uchwały najpóźniej w dniu uchwalania budżetu lub jego zmian,

o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

Należy pamiętać, że w/w uchwała nie jest aktem prawa miejscowego. Co ma wpływ na zapis wejścia w życie uchwały

VII. Upoważnienia

Zawarte w projekcie uchwały upoważnienia dla Burmistrza są zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Skład orzekający stwierdza, że zachowana została zgodność między projektem budżetu a złożonym projektem Wieloletniej Prognozy Finansowej w zakresie wyniku budżetu, przychodów, rozchodów oraz kwot długu, co spełnia wymogi art. 229 uofp.

Termin wejścia w życie uchwały budżetowej określono w projekcie zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stosownie do art.238 ust. 3 uofp opinię Składu Orzekającego o projekcie uchwały budżetowej Gminy Żnin sformułowaną w niniejszej uchwale Burmistrz jest zobowiązany przedstawić, przed uchwaleniem budżetu Radzie Miejskiej w Żninie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji uchwały.

Pouczenie:

1. Od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do pełnego składu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Składu Orzekającego
Beata Piłatowska
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

