

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 29 listopada 2018 r.

w sprawie opinii o projekcie budżetu Gminy Świdwin na 2019 r.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Włodarek | - Przewodnicząca |
| 2. Hanna Barańska | - Członek |
| 3. Marek Dulewicz | - Członek |

pozytywnie

opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Świdwin na 2019 r.

Uzasadnienie

I. Z treści art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ wynika, że sporządzenie projektu uchwały budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przy realizacji tego zadania organ wykonawczy winien kierować się zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami organu stanowiącego zawartymi w uchwale w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, podjętej na podstawie art. 234 cyt. ustawy.

Zgodnie z wymogami ustawy o finansach publicznych projekt uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem oraz materiałami informacyjnymi, organ wykonawczy przedstawia organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie obrachunkowej celem zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Na podstawie art. 238 cyt. ustawy projekt uchwały budżetowej jest opiniowany przez regionalną izbę obrachunkową. Ocena jest dokonywana z punktu widzenia jego zgodności z obowiązującym prawem pod kątem formalnym i rachunkowym. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta) jest obowiązany przedstawić opinię o projekcie uchwały budżetowej radzie przed uchwaleniem budżetu (art. 238 ust. 3 cyt. ustawy).

II. 1. Projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu na 2019 r. wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi, został przedłożony przez Wójta Gminy Świdwin w terminie określonym w art. 230 ust. 1 w zw. z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Projekt budżetu opracowano zgodnie z postanowieniami uchwały Nr XXXI/235/2010 Rady Gminy Świdwin z dnia 23 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, za wyjątkiem postanowienia o konieczności przedłożenia „informacji opisowej o stanie realizacji inwestycji kontynuowanych, ogólnej informacji o stanie mienia gminnego ze wskazaniem planowanych do uzyskania dochodów z tytułu gospodarowania mieniem,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

wykazu zadań planowanych do realizacji przy udziale środków z UE” (§ 3 ust. 2 ww. uchwały).

3. W projekcie budżetu na 2019 r. zostały ustalone:

- a) dochody w wysokości 26 900 595 zł (tj. mniejsze o 6,6 pkt% od przewidywanego wykonania 2018 r.), w tym dochody majątkowe w kwocie 2 410 145,00 zł;
- b) wydatki w wysokości 26 733 595,00 zł (tj. mniejsze o 6,5 pkt% od przewidywanego wykonania 2018 r.), w tym wydatki majątkowe w kwocie 2 715 000,00 zł;
- c) nadwyżka budżetowa w wysokości 167 000,00 zł.

Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, czyli spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

4. Dochody zaplanowano w pełnej klasyfikacji budżetowej. Wydatki w załącznikach do projektu uchwały budżetowej zostały przyjęte w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej².

5. Nadwyżka budżetowa ustalona w kwocie 167 000,00 zł, ma zostać przeznaczona na spłatę zadłużenia, co zostało wskazane w projekcie uchwały budżetowej zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

6. W projekcie budżetu określono łączną kwotę planowanych przychodów w wysokości 547 711,00 zł z tytułu ww. wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Rozchody wynoszą 714 711,00 zł i dotyczą spłaty rat kapitałowych zaciągniętych kredytów w latach ubiegłych³.

Skład Orzekający ustalił⁴, że na koniec 2017 r. jednostka samorządu terytorialnego posiadała wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 1 005 593,36 zł. Kwota w wysokości 687 824,00 zł została zaangażowana w finansowanie budżetu 2018 r. (wg uchwały budżetowej na 2018 r. po zmianach dokonanych przez Radę Gminy Świdwin uchwałą Nr XLVIII/308/2018 z dnia 28 września 2018 r.). Dodatkowo zauważyć należy, iż wieloletnia prognoza finansowa na lata 2019-2024 przedłożona wraz z projektem uchwały budżetowej, danymi przedstawionymi w kolumnie pt. „Przewidywane wykonanie 2018 r.” potwierdza ww. ustalenia. **Skład Orzekający zatem wskazuje, że środki te mogą być zaangażowane w budżecie roku 2019 pod warunkiem faktycznego wykonania na koniec roku budżetowego 2018. Ich źródłem, stosownie do przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej⁵, jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych.**

² Zgodnie z art. 235-236 ustawy o finansach publicznych.

³ Załącznik nr 4 do projektu uchwały budżetowej.

⁴ Na podstawie sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki za III kwartał 2018 r.

⁵ § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

7. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisach art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.
8. Rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego została zaplanowana w kwocie 69 500,00 zł (§ 5 pkt 2 projektu uchwały budżetowej), tj. w wysokości stanowiącej **0,49%** wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu. Zgodnie z art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁶ **w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% ww. wydatków budżetu.**
9. Do projektu budżetu dołączono plany wymagające szczególnych zasad ich wykonywania⁷, tj.:
 - dochodów za korzystanie ze środowiska oraz wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska⁸;
 - dochodów z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu oraz ich przeznaczenie⁹;
 - dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na funkcjonowanie systemu gospodarowania tymi odpadami¹⁰.

Z załączników do projektu uchwały budżetowej wynika, iż dochody z powyższych tytułów zostały w całości przeznaczone na realizację programów i zadań, co jest wymagane wskazanymi przepisami prawa.
10. Przedłożony projekt budżetu zabezpiecza wydatki na realizację przedsięwzięć przez poszczególne sołectwa Gminy, w ramach funduszu sołeckiego¹¹, o którym wyodrębnieniu postanowiła Rada Gminy podejmując uchwałę w dniu 26 marca 2014 r.¹². Skład Orzekający przypomina, iż wskazane przez sołectwa przedsięwzięcia muszą być zadaniami własnymi Gminy, służącymi poprawie warunków życia jej mieszkańców. Przedsięwzięcia powinny być zgodne z ogółem dokumentów zawierających wyznaczenia co do kierunków rozwoju gminy, w m.in. dokumentów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, wieloletniego planowania inwestycyjnego czy planu odnowy miejscowości oraz muszą być zgodne ze strategią rozwoju¹³. Wydatki funduszu sołeckiego sporządzono w załączniku nr 9 do projektu w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1401, ze zm.

⁷ Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

⁸ Zgodnie z art. 402 ust. 4-6 i art. 403 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018, poz. 799, ze zm.).

⁹ Zgodnie z art. 18², w związku z art. 4¹ i art. 11¹ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487, ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2018 r., poz. 1030, ze zm.)

¹⁰ Zgodnie z art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289, ze zm.).

¹¹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.).

¹² Uchwała Nr XXXVI/292/2014 Rady Gminy Świdwin z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na wyodrębnienie funduszu sołeckiego.

¹³ Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim.

11. Upoważnienia dla organu wykonawczego¹⁴ zawarte w projekcie uchwały budżetowej nie budzą zastrzeżeń.
12. W projekcie uchwały budżetowej ustalony limit na zobowiązanie z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych określa cel na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.
13. Po uwzględnieniu danych:
 - ze sprawozdania Rb-Z na dzień 31 grudnia 2017 r.;
 - zobowiązań spłacanych w 2018 r.;
 - nieplanowanych w 2019 r. przychodów zwrotnych;
 - planowanych spłat rat kredytów zaciągniętych w latach ubiegłych,
 prognozowana kwota długu na dzień 31.12.2019 r. wyniesie 3 661 680,34 zł i osiągnie poziom 13,61% planowanych dochodów ogółem.
14. Analiza danych zawartych w projektach uchwał w sprawie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej oraz w materiałach informacyjnych wykazała spełnienie relacji, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.

III. Pozostałe uwagi:

1. Skład Orzekający, wskazuje na konieczność dokonania aktualizacji uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (pkt I.1. niniejszej opinii), gdyż zawiera ona elementy, które w obecnym porządku prawnym nie są prawidłowe (np. postanowienie ujęte w § 3 ust. 2, które nie reguluje wymaganej przepisami art. 234 pkt 1 ustawy o finansach publicznych szczegółowości projektu budżetu oraz postanowienie ujęte w § 3 ust. 4 o możliwościach dokonywania korekt (zmian) złożonego projektu budżetu „z własnej inicjatywy” Wójta). Skład zauważa, że dokonywanie zmiany złożonego projektu budżetu może następować jedynie w formie zgłoszenia autopoprawek, podczas podejmowania uchwały budżetowej.
2. Rozważenia wymaga fakt niższego przyjęcia pod stronę dochodów udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 3 200 000,00 zł, a nie jak wskazało Ministerstwo Finansów w kwocie 3 396 094,00 zł.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany przedstawić niniejszą opinię Składu Orzekającego organowi stanowiącemu, przed uchwaleniem budżetu.

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszej uchwały Składu Orzekającego przysługuje odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Składu Orzekającego


Jolanta Włodarek

¹⁴ Wynikające z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 i pkt 10 oraz art. 212 ust. 2, art. 228, art. 258 i art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.