

Uchwała Nr 13/P/2018
Składu Orzekającego Nr 1
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 3 grudnia 2018 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Nakło nad Notecią na 2019 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 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 18/2018 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 października 2018 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 Górzyński</i> <i>Andrzej Tatkowski</i> |

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie** projekt uchwały budżetowej Gminy Nakło nad Notecią na 2019 rok, wnosząc uwagi zamieszczone w uzasadnieniu.

U z a s a d n i e 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 z późn. zm.), określanej dalej jako ustawa, przekazał w dniu 15 listopada 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały budżetowej Gminy Nakło nad Notecią na rok 2019. Skład Orzekający dokonując oceny przedłożonego projektu przeanalizował również projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy, 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 – 130.753.532,51 zł z wyodrębnieniem
 - dochodów bieżących w wysokości - 121.817.469,22 zł,
 - dochodów majątkowych w wysokości - 8.936.063,29 zł,
- łączną kwotę planowanych wydatków budżetu w wysokości – 144.753.532,51 zł z wyodrębnieniem:

- wydatków bieżących w wysokości - 121.481.882,11 zł,
- wydatków majątkowych w wysokości - 23.271.650,40 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 14.000.000 zł, który sfinansowany zostanie przychodami z tytułu emisji obligacji komunalnych.

Zaplanowane w łącznej kwocie 4.594.353,04 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 2018 rok i rozliczeniu tzw. wolnych środków źródło pokrycia rozchodów ulegnie zmianie.

Zaplanowane przychody z tytułu emisji obligacji w łącznej kwocie 18.594.343,04 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 2019.

Projekt budżetu na 2019 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 335.587,11 zł.

Plan dochodów i wydatków opracowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.

Gmina planuje na 2019 rok dochody ze środków otrzymanych z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 6.851.965,14 zł. Wydatki na programy i projekty realizowane z udziałem powyższych środków zaplanowano w kwocie 9.418.160,32 zł i wykazano w załączniku nr 15 do projektu uchwały.

Z załączonego do projektu uchwały budżetowej wykazu zadań inwestycyjnych wynika, że wydatki majątkowe stanowiące 16,1% ogółu wydatków zaplanowanych na 2019 rok, w 60% sfinansowane zostaną wyemitowanymi obligacjami, w 26,7% środkami pochodzącymi z budżetu UE, a w 9,3% innymi środkami pozyskanymi z zewnątrz.

Zestawienie kwot dotacji planowanych do udzielenia z budżetu Gminy w 2019 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.

Na mocy art. 42 ust. 2 ustawy w budżecie na 2019 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 590.000 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 w wysokości 80.000 zł, które przeznaczono na sfinansowanie zadań Gminy w zakresie ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Wydatki na ten cel wykazane w załączniku nr 12 do projektu uchwały wyniosą 80.000 zł. Dochody z tytułu opłaty pobieranej za gospodarowanie odpadami komunalnymi zaplanowano w wysokości 4.020.000 zł, natomiast wydatki na gospodarowanie tymi odpadami zaplanowano w kwocie 4.100.000 zł.

W projekcie uchwały budżetowej przewidziano udzielenie upoważnień dla Burmistrza Nakła nad Notecią wynikających m.in. 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 budżet oraz 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. Zawarto również upoważnienie do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach niż bank prowadzący obsługę budżetu Gminy.

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.

Sposób ogłoszenia uchwały budżetowej i zapis dotyczący jej wejścia w życie, o ile zostanie ona podjęta do końca roku 2018, jest zgodny z obowiązującymi przepisami.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że zgodnie z art. 222 ustawy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę ogólną w wysokości nie niższej niż 0,1% i nie wyższej niż 1% wydatków budżetu. W budżecie mogą być również tworzone rezerwy celowe. W projekcie budżetu Gminy Nakło nad Notecią na 2019 rok w planie wydatków w dziale 758 – Różne rozliczenia, rozdział 75815 – Rezerwy ogólne i celowe, § 4810 – Rezerwy zabezpieczono kwotę 900.000 zł. W § 13 projektu uchwały budżetowej określono, że w budżecie tworzy się rezerwy celowe na realizację zadań w zakresie zarządzania kryzysowego w wysokości 370.000 zł oraz na realizację zadań oświatowych, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowania budżetu w wysokości 530.000 zł. Powyższe zapisy wskazują, że w projekcie budżetu nie utworzono obowiązkowej rezerwy ogólnej.

Zdaniem Składu Orzekającego przedłożony projekt uchwały budżetowej Gminy Nakło nad Notecią na 2019 rok, po uwzględnieniu uwagi dotyczącej braku utworzenia rezerwy ogólnej, spełnia wymogi formalne i merytoryczne. Projekt uchwały zawiera obligatoryjne elementy określone w ustawie o finansach publicznych oraz spełnia ustawowe wymogi dotyczące finansów jednostki samorządu terytorialnego.

Skład Orzekający zwraca jednak uwagę, że zgodnie z projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Nakło nad Notecią obejmującej lata 2019-2035 w latach 2020 i 2021 relacja określająca limit obsługi zadłużenia zgodnie z art. 243 ustawy jest na granicy spełnienia. Wskaźnik planowanej spłaty zadłużenia dla roku 2020 wynosi bowiem 3,69%, przy dopuszczalnym wskaźniku wynoszącym dla Gminy Nakło nad Notecią 3,71%, a dla roku 2021 wskaźnik planowanej spłaty zobowiązań wynosi 4,84% przy dopuszczalnym wskaźnik spłaty zadłużenia dla tego roku wynoszącym 4,85%. W związku z powyższym realizacja budżetu roku 2019 będzie wymagała bieżącego monitorowania dochodów i wydatków oraz dużej dyscypliny finansowej. Wykonanie budżetu roku 2019 będzie bowiem miało wpływ na zachowanie przez Gminę limitu obsługi długu zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa w kolejnych latach.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, wydano opinię jak w sentencji.

W trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) Gmina Nakło nad Notecią przekazała do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy informację dotyczącą danych finansowych funkcjonujących na terenie Gminy Nakło nad Notecią spółek, w których Gmina posiada udziały. Z informacji tej wynika m.in., że Nakielska Administracja Domów Mieszkalnych, w której Gmina posiada 100% udziałów, w latach 2015-2017 osiągnęła ujemny wynik finansowy. Jako sposób pokrycia straty za rok 2015 podano dopłaty do kapitału, a za lata 2016-2017 sposobu tego nie wskazano. Ze sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Nakło nad Notecią wynika, że w roku 2017 Gmina poniosła wydatki z tytułu dopłaty do działalności spółki w wysokości 1.043.771,15 zł, a na koniec III kwartału 2018 roku w wysokości 915.095 zł. Ponadto z przekazanych danych wynika, że na koniec 2017 roku Nakielska Administracja Domów Mieszkalnych była zadłużona z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek na kwotę 501.000 zł oraz z tytułu zobowiązań krótkoterminowych na kwotę 947.500 zł, w tym z tytułu wynagrodzeń na kwotę 82.000 zł. W związku z wpływem sytuacji finansowej spółki na finanse Gminy Nakło nad Notecią, Skład Orzekający podkreśla konieczność monitorowania sytuacji finansowej spółki przez organy Gminy.

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.

*Przewodnicząca Składu Orzekającego
Lidia Dudek*