

## Wyniki opiniowania projektów uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin na 2019 r.

W okresie od 26 października do 27 listopada 2018 r. jednostki samorządu terytorialnego przedkładały do tutejszej Izby, w celu zaopiniowania, projekty uchwał budżetowych na 2019 r. Zgodnie z ustawowym terminem, określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,<sup>1</sup> tj. do 15 listopada, do Izby wpłynęło 61 projektów.

Składy orzekające na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>2</sup>, opiniowały przedłożone projekty budżetów na 2019 rok, do których dołączone zostały uzasadnienia oraz materiały informacyjne. Łącznie wydano 88 opinii, w tym 82 (93,2%) pozytywne, 4 (4,6%) opinie z uwagami, 1 (1,1%) opinię z zastrzeżeniami oraz 1 (1,1%) opinię negatywną.

Wyniki opiniowania w podziale na poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego przedstawia poniższa tabela.

Wyszczególnienie	Opinie pozytywne		Opinie z uwagami lub zastrzeżeniami		Opinie negatywne		Opinie razem
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	
Gminy	65	92,9	5	7,1	-		70
Miasto na prawach powiatu	1	100,0	-		-		1
Powiaty	10	90,9	-		1	9,1	11
Województwo	1	100,0	-		-		1
Związki	5	100,0	-		-		5
Razem:	82	93,2	5	5,7	1	1,1	88

Składy orzekające w wydanych opiniach zwracały uwagę na następujące nieprawidłowości bądź usterki w projektach uchwał budżetowych, których wyeliminowanie przed podjęciem uchwały budżetowej na 2019 r., pozwoliło uniknąć wskazania w niej przez Kolegium naruszenia prawa:

- wyszczególniono w grupie „dotacji na zadania bieżące” wydatki z tytułu odpisu w wysokości 2 % od uzyskanych wpływów z tytułu podatku rolnego pobieranego na obszarze działania izby. W rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych wydatki te

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.)

nie stanowią dotacji, zatem ich wyszczególnienie w tej grupie nie znajduje uzasadnienia (1 przypadek),

- w projekcie uchwały budżetowej ustalono rezerwę celową na realizację zadań własnych w zakresie zarządzania kryzysowego w kwocie niższej od ustawowego progu kwoty minimalnej, co narusza art. 26 ust. 4 ustawy o zarządzaniu kryzysowym w zw. z art. 222 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (1 przypadek),
- w załącznikach (dochody) i (wydatki) w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami” nie zaplanowano dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków ponoszonych na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w gminie, tj. dochodów i wydatków związanych z realizacją obowiązkowego zadania własnego gminy. W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>3</sup> zadanie to należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (1 przypadek),
- w części normatywnej uchwały budżetowej nie wyodrębniono dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków przeznaczonych na realizację zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, o których mowa w art. 403 ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>4</sup>, jak również dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatków związanych z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w myśl której uchwała budżetowa określa szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw (1 przypadek),
- zaplanowany w treści projektu uchwały budżetowej limit zobowiązań, został określony w nieprawidłowej wysokości, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż uchwała budżetowa zawiera limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 cyt. ustawy (1 przypadek),
- wyszczególnione w treści projektu uchwały budżetowej wydatki bieżące są niespójne z limitem wydatków bieżących ustalonym w załączniku „Planowane wydatki budżetowe na 2019 r.” projektu uchwały budżetowej, (1 przypadek),

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.)

<sup>4</sup> ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (j.t. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396)

- w załączniku do projektu budżetu, wydatki na realizację zadań z przedmiotu ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ujęto niezgodnie z klasyfikacją paragrafów wydatków (1 przypadek),
- skład orzekający sygnalizował, iż w świetle regulacji art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą *w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 należy doprowadzić do zgodności zakres regulacji § 13 pkt 1 lit. „b” projektu uchwały budżetowej w części dotyczącej ustalonej kwoty z postanowieniami § 11 pkt 1 projektu uchwały budżetowej ustalającego limit zobowiązań* (1 przypadek),
- skład orzekający zwrócił uwagę, że realizacja dochodów ze sprzedaży mienia ma istotny wpływ na spełnienie relacji, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niskie wykonanie zaplanowanych dochodów majątkowych (ze sprzedaży mienia) to sytuacja, która utrzymuje się od kilku lat. W świetle powyższego skład wyraził zastrzeżenia co do wykonania zaplanowanych dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2019 (1 przypadek),
- gmina zaplanowała w roku 2019 dochody majątkowe w rozdziale 92195, paragraf 078 „Wpływy ze zbycia praw majątkowych”, z czego większa część kwoty zostanie wydatkowana na spłatę zobowiązań wobec Inwestora. Powyższe wskazuje, że Gmina po raz kolejny planuje uzyskać środki finansowe na spłatę zobowiązań od Spółki. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z postanowieniami umowy zawartej pomiędzy Inwestorem, Spółką gminną oraz Gminą, Spółka została ustanowiona przez Gminę podmiotem odpowiedzialnym za zrealizowanie gminnego projektu. Spółka uzyskała finansowanie dla przedmiotowych inwestycji od Inwestora, które stanowi zobowiązanie Gminy wobec Inwestora. W czerwcu 2018 r. Gmina dokonała wcześniejszej spłaty, spłacono część podstawową, natomiast nie zapłacono odsetek. Przyjęty mechanizm finansowania, zgodnie z którym Gmina uzyskuje ze Spółki środki finansowe (umorzenie udziałów) w celu poniesienia wydatków z tytułu nabycia udziałów w Spółce na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą a Inwestorem, budzi istotne zastrzeżenia Składu bowiem uzyskane przez Spółkę środki nie są przeznaczone na cele, na które zgodnie z umową powinny zostać wykorzystane. Gmina, w kolejnym roku, nie jest w stanie wygospodarować „oszczędności”, z których byłaby w stanie uregulować swoje zobowiązanie wobec Inwestora. Powyższe stanowi zdecydowanie negatywny prognostyk w zakresie budżetów lat przyszłych (1 przypadek),

- w załączniku „Plan wydatków majątkowych na 2019 r.” w podsumowaniu błędnie wykazano kwotę wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne. Dodatkowo wskazać należy, że w załączniku „Planowane kwoty na inwestycje i zakupy inwestycyjne w 2019 roku” uwzględniono wydatki majątkowe, które nie są inwestycjami, jak również zakupami inwestycyjnymi (wydatki na zapłatę Inwestora oraz wniesienie wkładów) (1 przypadek),
- w załączniku „Plan dotacji” ujęto dotację w rozdziale 90095 - dotacja na modernizację ogrzewania na proekologiczne, podczas gdy z uzasadnienia do autopoprawki projektu budżetu wynika, że Gmina zrezygnowała z takiej formy dofinansowania (1 przypadek),
- wśród zadań realizowanych z wydatków majątkowych zaplanowano zadanie: Wniesienie wkładu do spółki. Wskazane źródła dochodów już na etapie projektu budżetu nie są wystarczające do sfinansowania w całości tego zadania (1 przypadek),
- ustalone w § 7 projektu uchwały dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niższe, niż wydatki na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu. W odniesieniu do powyższego wskazać należy, iż wykładnia przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje, iż koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi winny być finansowane z pobranych opłat (1 przypadek).

Jak wynika z przedstawionego zestawienia w jednym przypadku składy orzekające wydały opinię negatywną wskazując, że:

- z załącznika do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej przedłożonego wraz z projektem uchwały budżetowej wynika, iż w roku 2019 Powiat spełnia relacje, o których mowa w art. 243 oraz art. 244 cyt. ustawy o finansach publicznych umożliwiające zgodne ze wskazaną normą uchwalenie budżetu. Jednakże przedmiotowy projekt wieloletniej prognozy finansowej został zaopiniowany negatywnie. Jednym z kluczowych powodów wydania negatywnej opinii o tym projekcie było nierzetelne ujęcie w projekcie WPF danych w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży mienia planowanych do zrealizowania w roku 2018. Przeprowadzenie symulacji polegającej na wprowadzeniu do projektu wieloletniej prognozy finansowej realnych wartości w zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży mienia w roku 2018, powoduje, iż Powiat nie spełnia relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych w latach 2019, 2020 i 2021. Oznacza to, że budżet na rok 2019 w takich realiach finansowych nie może być zgodnie z prawem uchwalony. W myśl bowiem art. 243 ust. 1

ustawy o finansach publicznych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
  - 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
  - 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (1 przypadek),
- z zestawienia wielkości budżetowych wynika, iż w budżecie zaplanowana jest nadwyżka budżetowa, jednak w projekcie uchwały nie postanowiono o przeznaczeniu nadwyżki, co narusza art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym uchwała budżetowa określa „kwotę planowanego deficytu albo planowanej nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu albo przeznaczenia nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego” (1 przypadek).

Na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, od opinii składów orzekających służy odwołanie do Kolegium Izby. Od wydanych opinii o przedłożonych projektach uchwał budżetowych na 2019 rok nie wniesiono odwołań.

Opracowała  
Kinga Chodorowska

Zatwierdziła  
Magdalena Przybylska