

Uchwała Nr 9/WPF/2020
Składu Orzekającego Nr 2
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 16 grudnia 2020 r.

w sprawie: opinii o projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Warlubie na lata 2021-2031.

Działając na podstawie art. 19 ust. 2 w związku art. 13 pkt 12 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz Zarządzenia Nr 17/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia składów orzekających i zakresu ich działania,

Skład Orzekający Nr 2 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w osobach:

<i>Przewodniczący:</i>	<i>Dariusz Trzeciński</i>
<i>Członkowie:</i>	<i>Krzysztof Olczak</i> <i>Andrzej Tatkowski</i>

uchwalił, co następuje:

zaopiniować **pozytywnie z zastrzeżeniami** projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Warlubie na lata 2021-2031.

UZASADNIENIE

Osoba pełniąca funkcję Wójta Warlubia spełniając wymogi określone art. 230 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), określanej dalej jako ustawa, przekazała w dniu 16 listopada 2020 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Warlubie, obejmującej lata 2021-2031 (dalej WPF).

Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały spełnia wymogi konstrukcyjne wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2015 r. poz. 92 z zm. – dalej rozporządzenie).

W projekcie uchwały oraz załączniku dotyczącym prognozy zawarto obligatoryjne elementy określone art. 226 ustawy oraz przepisami rozporządzenia.

W § 3 pkt 1 - 2 projektu uchwały zamieszczono również fakultatywne upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją określonych w załączniku Nr 2 do uchwały przedsięwzięć oraz z tytułu umów, których realizacja w roku

budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Z zapisów § 6 uchwały wynika, że wejdzie ona w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Jednocześnie w § 4 uchwały uchylono uchwałę dotyczącą wieloletniej prognozy finansowej Gminy Warlubie, która obowiązywała w 2020 r.

Po przeanalizowaniu przedstawionych w załącznikach do projektu uchwały danych dotyczących wieloletniej prognozy finansowej Skład Orzekający stwierdził, co następuje.

Osoba pełniąca funkcję Wójta zaproponowała sporządzenie prognozy na lata 2021-2031. Do projektu uchwały dołączono objaśnienia przyjętych wartości odnoszący się do metodologii opracowania danych oraz przyczyn prognozowanej sytuacji finansowej Gminy Warlubie. Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 226 ust. 2a ustawy objaśnienia są integralną częścią WPF i winny być dołączane do każdej uchwały w sprawie WPF, również uchwały zmieniającej prognozę.

Wykazana w projekcie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Warlubie relacja zrównoważenia wydatków bieżących, o której mowa w art. 242 ustawy jest zachowana w całym okresie prognozy.

Zgodnie z przepisem art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy w WPF przedstawiono prognozowaną kwotę zadłużenia Gminy na koniec każdego roku objętego prognozą. Prognozę kwoty długu sporządzono zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi klasyfikacji tytułów dłużnych. Prognozowana kwota długu na koniec 2021 r. wyniesie 8.992.000,00 zł, tj. 23,91% w relacji do dochodów ogółem.

Z danych ujętych w WPF wynika, że w każdym roku objętym prognoza Gmina zachowa limit obsługi zadłużenia, określony relacją wskazaną w art. 243 ust. 1 ustawy. Skład Orzekający wskazuje, że dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia dla roku 2023 w oparciu o plan 3 kwartału poprzedzającego pierwszy rok prognozy (kolumna 8.3) wynosi 7,14%, dopuszczalny wskaźnik spłaty zadłużenia w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (kolumna 8.3.1) wynosi 7,41% przy wskaźniku planowanej spłaty wynoszącym 6,67%.

Spłatę długu w 2021 r. w wysokości 1.228.000,00 zł w budżecie oraz WPF zaplanowano następującymi środkami: prognozowaną nadwyżką budżetową roku 2021 w wysokości 488.000,00 zł oraz planowanymi przychodami w wysokości 740.000,00 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że środki z tytułu przychodów w wysokości 740.000,00 zł (kolumna 4 WPF za rok 2021) w sposób błędny wykazano w kolumnie 4.2 jako nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych w wysokości 190.000,00 zł oraz jako wolne środki o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 w wysokości 550.000,00 zł. Skład Orzekający zauważa, że w sprawozdaniu budżetowym Rb-NDS o nadwyżce / deficycie jednostki samorządu terytorialnego za III kwartał 2020 r. jednostka wykazała stan wolnych środków w wysokości 1.564.842,00 zł. Skład Orzekający ustalił, że wskazane wolne środki mają być wykorzystane do realizacji budżetu roku 2020 poprzez sfinansowanie nimi planowanego deficytu roku 2020 w wysokości 858.842,00 zł (pozostała część deficytu zostanie spłacona zaciągniętym kredytem w wysokości 2.850.000,00 zł) oraz spłatą rozchodów w wysokości 706.000,00 zł – wyjaśnienia w tym zakresie zawarto w objaśnieniach do WPF (strona 16 uchwały). Tym

samym jednostka nie posiada na rok 2021 wolnych środków w rozumieniu treści przepisu art. 217 ust. 2 pkt. 6 ustawy o finansach publicznych.

Jednostka planuje przychody w budżecie w wysokości 740.000,00 zł - zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Skarbnika Gminy z dnia 14 grudnia 2020 r. są to przychody z następujących tytułów:

- 10.000,00 zł z planowanej nadwyżki dochodów z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych nad wydatkami w ramach programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii,
- 180.000,00 zł z planowanych środków z Funduszu Dróg Samorządowych,
- 550.000,00 zł środków otrzymanych przez Gminę w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Skład Orzekający stwierdza co następuje. Powyższe przychody zaplanowane w budżecie roku 2021 w wysokości 740.000,00 zł są kategorią przychodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach. Środki te winny być ujęte jako przychody roku następującego po roku budżetowym (w badanym przypadku w roku 2021) jako § 905 tj. przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach. Powyższa kategoria środków publicznych może być przeznaczona wyłącznie na zadania wskazane w odrębnych ustawach. W przypadku środków z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych to środki te mogą być przeznaczone na zadania związane ujęte w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii. Środki z RFIL mogą być przeznaczone wyłącznie na wydatki majątkowe, o czym przesądza § 3 ust. 1 uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast środki z Funduszu Dróg Samorządowych mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań gminnych o których mowa treści art. 4 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1430). Środki te nie mogą być więc przeznaczone na inne cele niż wyżej wymienione. W konsekwencji środki te nie mogą zostać przeznaczone na spłatę rozchodów wskazanych w objaśnieniach do WPF (str. 18 projektu uchwały) tj. na spłatę pożyczek, kredytów oraz wykupu obligacji wyemitowanych w latach poprzednich. Tym samym Skład Orzekający zgłasza zastrzeżenie w postaci braku zaplanowania w WPF środków finansowych w wysokości 740.000,00 zł na spłatę zaplanowanych rozchodów w roku 2021. Jednostka w WPF zaplanowała kwotę rozchodów w wysokości 1.228.000,00 zł i posiada środki na ich spłatę w wysokości przewidywanej nadwyżki budżetowej w wysokości 488.000,00 zł, tym samym w WPF nie zaplanowano środków na spłatę pozostałej części rozchodów w wysokości 740.000,00 zł. Skład Orzekający wnosi zastrzeżenie w postaci konieczności zaplanowania w WPF dla roku 2021 środków finansowych w wysokości 740.000,00 zł przeznaczonych na spłatę rozchodów.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że powyższe przychody winny zostać zaplanowane w WPF w kolumnie 4 oraz 4.2 w wysokości 740.000,00 zł (jednostka wykazała je prawidłowo w kolumnie 4 oraz nieprawidłowo w kolumnie 4.2 w wysokości 190.000,00 zł oraz kolumnie 4.3 w wysokości 550.000,00 zł).

Jednostka zaplanowała na 2021 spłatę rozchodów w wysokości 1.228.000,00 zł. W WPF zaplanowano środki na spłatę rozchodów planowaną nadwyżką budżetową w wysokości 488.000,00 zł, jak opisano powyżej brak zabezpieczenia środków na spłatę pozostałej kwoty rozchodów w wysokości 740.000,00 zł. Ponadto w roku 2021 jednostka planuje spłatę długu wydatkami w wysokości 73.052,58 zł (Skład Orzekający zwraca uwagę na niezgodność wielkości wydatków zmniejszających dług w kolumnach 10.7, 10.7.2 oraz 10.7.2.1.1 gdzie wydatki te wskazano w kwocie 75.052,58 zł). W roku 2022 i w latach następnych spłata długu pokryta zostanie planowaną na poszczególne lata nadwyżką budżetu.

Wartości przyjęte w projekcie WPF i budżetu są zgodne w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki, stosownie do przepisu art. 229 ustawy o finansach publicznych.

W wyniku porównania danych zamieszczonych w projekcie wieloletniej prognozie finansowej oraz projekcie uchwały budżetowej stwierdzono następujące różnice:

- dochody z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące w kolumnie 1.1.4 WPF zaplanowano w wysokości 9.022.929,00 zł natomiast w budżecie w kwocie 9.323.639,85 zł,
- pozostałe dochody bieżące w kolumnie 1.1.5 WPF zaplanowano w wysokości 7.944.521,85 zł, natomiast w budżecie w wysokości 7.643.811,00 zł,
- w zakresie finansowania programów, projektów lub zadań realizowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych tj. kolumny WPF nr 9.1.1, 9.1.1.1, 9.3, 9.3.1, 9.3.1.1, 9.4.1.1. z pozycjami w budżecie.

Do projektu uchwały w sprawie WPF dołączono wykaz wieloletnich przedsięwzięć, które Gmina zamierza realizować w latach 2021-2024. Skład Orzekający stwierdził, że wykaz ten spełnia wymogi formalne określone przepisami art. 226 ust. 3 ustawy.

Skład Orzekający informuje o różnych wielkościach nakładów inwestycyjnych ujętych w uchwale budżetowej oraz w załączniku nr 2 do WPF Przedsięwzięcia dla „Budowy budynku socjalnego 4-mieszkaniowego w miejscowości Płochcin” (WPF limit zobowiązań wynosi 250.000,00 zł natomiast w uchwale budżetowej plan wydatków 50.000,00 zł) oraz „Rozbudowa, przebudowa, nadbudowa budynku przedszkola wraz wyodrębnieniem przestrzeni żłobka w Warlubiu” (WPF limit zobowiązań wynosi 1.000.000,00 zł, natomiast w uchwale budżetowej plan wydatków 80.000,00 zł). W związku z powyższym Skład Orzekający wnosi o przeanalizowanie powyższych wielkości w obu projektach. Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę na nieprawidłowe kwoty limitu zobowiązań (ostatnia kolumna w Przedsięwzięciach WPF), gdzie limit ten nie wynika z limitów za lata 2021 – 2024.

Zdaniem Składu Orzekającego podejmując uchwałę w sprawie WPF organ stanowiący Gminy Warlubie powinien uwzględnić uwagi zawarte w opinii o projekcie WPF na lata 2021 - 2031. Projekt uchwały zawiera nieprawidłowości omówione w niniejszej

opinii, które powielone w uchwale o WPF mogą wpłynąć na uznanie jej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy za podjętą z naruszeniem prawa.

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

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.

*Dariusz Trzeciński
Przewodniczący Składu Orzekającego*