

UCHWAŁA NR CXIX.414.Z.2019

**SKŁADU ORZEKAJĄCEGO REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 4 grudnia 2019 r.

w sprawie opinii o projekcie budżetu Gminy Dygowo na 2020 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 2019 r. poz. 2137) Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w osobach:

- | | |
|---------------------|------------------|
| 1. Jolanta Włodarek | - Przewodnicząca |
| 2. Hanna Barańska | - Członek |
| 3. Marcin Binaś | - Członek |

pozytywnie z uwagą

opiniuje projekt uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Dygowo na 2020 r.

Uzasadnienie

Skład Orzekający rozpatrzył projekt uchwały budżetowej Gminy Dygowo¹ na 2020 r. wraz z uzasadnieniem i materiałami informacyjnymi, który został przedłożony przez Wójta Gminy Dygowo w terminie określonym w art. 230 ust. 1 w zw. z art. 238 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych².

Jak wynika z przedłożonych Izbie dokumentów zaplanowane dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących o 13 792,00 zł, co oznacza, że planuje się osiągnięcie nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (tzw. nadwyżkę operacyjną). Spełniona zatem została zasada określona w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach.

Z uwagi na niewielką kwotę planowanej nadwyżki operacyjnej Skład Orzekający zwraca uwagę organom Gminy Dygowo, że ten fragment budżetu jest ważnym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej. Dlatego też wydatki inwestycyjne powinny być skorelowane z wielkością wypracowanych nadwyżek operacyjnych. Jeśli wzrostowi wydatków na inwestycje nie towarzyszy proporcjonalny wzrost nadwyżek operacyjnych, to następuje przyrost zadłużania się samorządu. Nadwyżka operacyjna oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego ma potencjał do pokrywania nakładów inwestycyjnych lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z wielkości ujętych w projekcie uchwały budżetowej JST wynika, że wydatki majątkowe planowane w wysokości 2 394 980,00 zł zostaną sfinansowane:

- dochodami majątkowymi w kwocie 2 070 520,00 zł, w tym w szczególności z tytułu:
 - a) dotacji na realizację inwestycji z udziałem środków europejskich w wysokości 1 470 520,00 zł,
 - b) dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości 600 000,00 zł,
- nadwyżką operacyjną w wysokości 13 792,00 zł,
- przychodami w wysokości 310 668,00 zł planowanymi ze sprzedaży papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 217 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

¹ Dalej: Gmina, JST, jednostka samorządu terytorialnego.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Z wyżej przedstawionych danych wynika, że planowane dochody majątkowe oraz przychody budżetu z tytułu obcych środków zwrotnych, w najwyższym stopniu wpłyną na ukształtowanie się wysokości wydatków inwestycyjnych założonych w projekcie uchwały budżetowej na 2020 r., stanowiąc 99,42% źródeł ich finansowania. Możliwość realizacji zadań majątkowych pozostaje zatem w ścisłym związku z planowanymi dotacjami na finansowanie inwestycji.

W projekcie uchwały budżetowej ustalone limity na zobowiązania z tytułu zaciąganych kredytów i emisji papierów wartościowych określają cele, o których mowa w art. 89 ustawy o finansach publicznych oraz przyjęte są we właściwej wysokości. Upoważnienia dla organu wykonawczego³ zawarte w projekcie uchwały budżetowej nie budzą zastrzeżeń.

Projekt uchwały oparto o generalną zasadę równowagi budżetowej wynikającą z przepisu art. 211 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, która stanowi, iż dochody plus przychody muszą być równe planowanym wydatkom i rozchodom budżetu.

Mając powyższe na względzie, Skład Orzekający podkreśla, że założenia finansowe przyjęte w projekcie uchwały budżetowej JST na 2020 r. wymagają przede wszystkim konsekwentnych działań w zakresie terminowej realizacji zadań inwestycyjnych wykonywanych z udziałem środków europejskich, w celu pozyskania tych środków w planowanej wysokości, a także realizacji dochodów z tytułu sprzedaży majątku.

Niezbędne jest również wykonanie nadwyżki operacyjnej zaplanowanej w uchwale budżetowej na 2020 r., a w kolejnych latach budżetowych konieczne będzie zapewnienie spłaty długu zaciągniętego i planowanego do zaciągnięcia w 2020 r. zgodnie z regułą zawartą w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, że Wójt Gminy Dygowo nadal planuje wydatki na prowadzenie biblioteki jako wydatki budżetu jednostek budżetowych. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach⁴ przesądza o konieczności prowadzenia gminnej biblioteki publicznej w formie instytucji kultury i finansowania działalności biblioteki w formie dotacji podmiotowej nie dając żadnych kompetencji organom Gminy do uznaniowego rozstrzygnięcia w tej sprawie. W świetle aktualnej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (por. np. wyroki NSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 2268/00; z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Sz 734/01, WSA w Kielcach z dnia 14 maja 2015 r., sygn. akt II SA/Ke 339/15) nie można podzielić poglądu, zgodnie z którym to jedynie wola organizatora decyduje o tym, jakie zadania będą przypisane tworzonej przez niego instytucji kultury, według jakich zasad taka instytucja będzie działała oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową. W ocenie sądów administracyjnych pogląd ten stoi bowiem w sprzeczności z art. 9, art. 27 ust. 1 i art. 28 ustawy o działalności kulturalnej⁵, której przepisy stanowią *lex specialis* w stosunku do innych ustaw, w tym i do ustawy o finansach publicznych. W związku z istniejącą prawną możliwością utworzenia centrum usług wspólnych w zakresie prowadzenia spraw administracyjno-księgowych, w zorganizowaniu instytucji kultury nie stanowią już ograniczenia finansowe jednostki samorządu terytorialnego. W tym zakresie Skład Orzekający czyni uwagę w sentencji niniejszej opinii.

W ocenie Składu Orzekającego analiza przekazanych do Izby materiałów skłania do wniosku, że projekt uchwały budżetowej został przygotowany stosownie do wymagań prawa

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

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1479

⁵ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm.).

obowiązującego w tym zakresie, zarówno z wymogami ustawy o finansach publicznych, jak i przepisami prawa materialnego normującego poszczególne dziedziny działalności jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 238 ust. 3 ustawy o finansach publicznych opinię Składu Orzekającego o projekcie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego sformułowaną w niniejszej uchwale, Wójt Gminy Dygowo jest obowiązany przedstawić Radzie 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