

**Uchwała Nr SO-15/0952/222/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 12 grudnia 2023 roku**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej**  
**Miasta i Gminy Trzcianka na 2024 rok**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr 16/2023 z dnia 4 września 2023 r., w osobach:

Przewodnicząca            Edyta Zastrow  
Członkowie :                Monika Paczyńska  
                                      Marzena Węckowicz

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez **Burmistrza Trzcianki** projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok

**opinię pozytywną z uwagą**  
**zawartą w punkcie III.1**

**UZASADNIENIE**

**I.**

Projekt uchwały budżetowej na 2024 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2023 r. (zarządzenie nr 145/23 z dnia 14 listopada 2023 r.) w celu zaopiniowania. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

1. Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr XLVI/329/10 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 9 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej ze zmianami.
2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej ufp), a w szczególności art. 212-215, art. 222, art. 235-237, art. 258 i art. 264.

**II.**

W projekcie budżetu na 2024 r. zostały ustalone:

- dochody w wysokości 154.202.992,75 zł, w tym:  
  dochody bieżące w wysokości 121.027.497,65 zł,  
  dochody majątkowe w wysokości 33.175.495,10 zł,
- wydatki w wysokości 164.337.807,05 zł, w tym:  
  wydatki bieżące w wysokości 120.877.866,18 zł,  
  wydatki majątkowe w wysokości 43.459.940,87 zł,
- deficyt budżetu w wysokości 10.134.814,30 zł, który planuje się sfinansować przychodami z tytułu spłaty udzielonych pożyczek z lat ubiegłych, z tytułu kredytów i pożyczek oraz z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 149.631,47 zł, a zatem zostanie spełniony wymóg wynikający z przepisu art. 242 ufp.

1. W projekcie uchwały określono kwotę planowanych przychodów w wysokości 13.350.590,33 zł oraz kwotę rozchodów w wysokości 3.215.776,03 zł. Przychody planuje się ze spłat pożyczek udzielonych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 902) w wysokości 199.840,00 zł, z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym (§ 952) w wysokości 13.008.081,03 zł oraz z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w wysokości 142.669,30 zł.

Z dokumentów będących w posiadaniu tutejszej Izby, tj. bilansu z wykonania budżetu jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r., sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2023 oraz uchwały budżetowej na 2023 rok po zmianach wynika, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina posiada do dyspozycji wolne środki w wysokości pozwalającej na zaangażowanie w budżecie roku 2024 kwoty 142.669,30 zł, pod warunkiem, iż nie zostaną one do końca roku zaangażowane w budżecie roku 2023. Przy czym Skład Orzekający zauważa, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2023 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2023 r.

Jako rozchody zaplanowano spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 3.215.776,03 zł.

Skład Orzekający zauważa, iż w § 4 ust. 2 projektu uchwały ustalono rozchody w kwocie 3.215.776,03 zł „z tytułu spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych”. Ponadto w uzasadnieniu do projektu uchwały (str. 33) poinformowano, iż na wartość rozchodów składają się „spłaty pożyczek i kredytów oraz obligacji w kwocie 3.215.776,03 zł, z tego: wykup obligacji w kwocie 2.000.000,00 zł”.

Skoro Gmina w 2024 r. planuje obok spłaty kredytów i pożyczek także wykup obligacji, to w rozchodach budżetu należy również zaplanować § 982 – „Wykup innych papierów wartościowych”.

2. Analiza danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz w materiałach informacyjnych wykazała spełnienie relacji, o której jest mowa w art. 243 ufp, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.

Skład Orzekający jednakże zauważa, że w roku 2026 różnica pomiędzy relacją określoną po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp a dopuszczalnym limitem spłaty zobowiązań określonym po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ufp, obliczonym w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, jest niewielka i wynosi odpowiednio 0,11 punktu procentowego.

Skład Orzekający wskazuje zatem na konieczność stałego monitorowania prognozowanych wielkości budżetowych, w szczególności dochodów i wydatków bieżących, a w razie potrzeby dokonywania korekt tych wielkości, z zachowaniem zasady realistyczności prognozowania, ewentualnie dokonywania zmian w harmonogramie spłaty zobowiązań, celem zachowania reguły określonej w art. 243 ufp. Niewielkie nawet odstępstwa od przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej założeń, mogą bowiem doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ufp. Konieczne jest zatem rzetelne ustalenie możliwych do realizacji wielkości budżetowych w poszczególnych latach prognozy. Przy czym należy mieć na uwadze, że prognoza musi być realistyczna i gwarantować we wszystkich latach, nie tylko zachowanie relacji z art. 243 ufp, ale również realizację nałożonych na Gminę zadań.

3. Wg danych wynikających ze sprawozdania Rb-Z na dzień 31.12.2022 r., z uwzględnieniem planowanych przychodów z kredytów i pożyczek w 2023 r. i w 2024 r. oraz planowanych spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji w 2023 r. i w 2024 r. wynika, że stan zadłużenia na dzień 31 grudnia 2024 r. wyniesie 59.393.050,41 zł.
4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, a rezerwa celowa na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego mieści się w limicie określonym w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).
5. Do projektu budżetu dołączono m.in. plan dochodów z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu i wydatków na realizację programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i zwalczania narkomanii, plan dochodów z opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz plan wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska, plan dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatków na finansowanie gospodarowania odpadami, plan dochodów i wydatków na wydzielonych rachunkach dochodów oświatowych jednostek budżetowych plan wydatków finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz funduszu sołeckiego.
6. Z przedłożonego projektu wynika, że zadania określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2023 r. poz. 1469, z późn. zm.), a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina realizuje samodzielnie. Z załącznika Nr 11 wynika, że zaplanowane zostały dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 8.504.600,00 zł (w tym § 0490 w kwocie 8.444.600,00 zł) oraz wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kwocie 10.089.818,00 zł (w tym § 4300 w kwocie 9.894.818,00 zł).

Zgodnie z art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Rada Miejska Trzcianki w dniu 21 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLIV/469/21 w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
7. W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.

### III.

Skład Orzekający stwierdza, że:

1. W projekcie budżetu na 2024 r. zostały zaplanowane wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w wysokości 55.935.532,60 zł czyli w kwocie niższej o 2,90 % niż została przyjęta w planie na III kwartał 2023 r. (57.603.945,68 zł). Zgodnie z wytycznymi przedstawionymi w projekcie ustawy budżetowej na 2024 r. oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1893) w 2024 r. przewidywany jest wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli. W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie odniesiono się do obniżonego poziomu wynagrodzeń. Natomiast w Objaśnieniach do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej zawarto następującą informację „Zgodnie z założeniami przyjętymi przy prognozie dochodów, dla wydatków bieżących w roku 2024 przyjęto wartości wynikające z projektu budżetu. W 2024 r. w budżecie Gminy Trzcianka wydatki na wynagrodzenia pochodne od wynagrodzeń zabezpieczono w wysokości 55 935 532,60 zł, co stanowi zmianę w stosunku do przewidywanego

wykonania na koniec 2023 r. o kwotę -1 686 636,99 zł. W latach 2025-2035 dokonano indeksacji wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń w oparciu o wagi wskaźników makroekonomicznych, zgodnie z wartościami przedstawionymi w tabeli powyżej.”.

Skład Orzekający wskazuje, że wynagrodzenia osobowe pracowników oraz składki od nich naliczane należą do grupy tzw. wydatków sztywnych wynikających z umów o pracę, powtarzających się co roku, które powinny być zabezpieczone w pełnej wysokości w uchwale budżetowej, tj. na cały rok. Planowane wydatki sztywne, których obowiązek poniesienia wynika z przepisów prawa na zadania obowiązkowe gminy lub zaciągniętych zobowiązań, w tym z umów o pracę z zatrudnionymi pracownikami, a także wydatki na sfinansowanie kosztów rzeczowych jednostek podległych gminy na poziomie podstawowym, winny być zaplanowane na cały rok w uchwale budżetowej, natomiast pozostałe wydatki nieobowiązkowe mogą być planowane lub zwiększane w trakcie roku budżetowego. Niedoszacowanie wydatków sztywnych na etapie uchwalania budżetu w konsekwencji będzie skutkowało koniecznością ich zwiększania w trakcie roku budżetowego, co w następstwie może doprowadzić do takiego wzrostu wydatków bieżących budżetu, który uniemożliwi obsługę zadłużenia z zachowaniem wymogów z art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Sytuacja taka może skutkować koniecznością sporządzenia programu naprawczego.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający formułuje uwagę.

2. W załączniku Nr 2 zaplanowano m.in. wydatki z tytułu dotacji celowej na pomoc finansową między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących (§ 2710) w rozdziale 60004 w kwocie 45.000,00 zł oraz własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (§ 6300) w rozdziale 60014 w kwocie 500.000,00 zł oraz wydatki z tytułu dotacji celowej na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§ 6570) w rozdziale 92120 w kwocie 457.000,00 zł.

Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownych uchwał przed przekazaniem środków na powyższe cele.

3. W załączniku Nr 12 do projektu uchwały, przedstawiającej dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w 2024 rok, wykazano dochody w rozdz. 75011 „Urzędy wojewódzkie” § 0690 „Wpływy z różnych opłat”, jednakże w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w wymienionym rozdziale klasyfikacji budżetowej nie zostały zaplanowane dochody w § 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami”.
4. W zał. Nr 2 „Plan wydatków budżetu gminy Trzcianka na 2024 rok” w rozdziale 75412 „Ochotnicze straże pożarne” zaplanowano wydatki w § 2820 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom”, natomiast w załączniku Nr 6 „Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu (...)” dotację dla OSP wykazano w § 2830 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych”.
5. W załączniku Nr 14 „Plan wpływów i wydatków finansowanych ze środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2024 rok” dla dochodów i wydatków wykazanych w rozdziale 40001 nie wskazano zadania, które jest realizowane z tych środków. Rozdział 40001 „Dostarczanie ciepła” wykazany został przy zadaniu inwestycyjnym „Wymiana dachu na świetlicy wiejskiej we Wrzącej”.
6. Wśród zadań majątkowych w rozdziale 60016 „Drogi publiczne gminne” w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” zostało ujęte zadanie „Zakup płyt jomb na drogi gminne (wydatek funduszu sołectkiego Straduń)”. Skład Orzekający przypomina, iż zakupy inwestycyjne

winy być klasyfikowane w § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

/-/ Edyta Zastrow

Pouczenie: Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.