

Uchwała Nr SO-15/0952/249/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 14 grudnia 2022 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Miasta i Gminy Trzcianka na 2023 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr 21/2022 z dnia 2 listopada 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez **Burmistrza Trzcianki** projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok

opinię pozytywną z uwagą

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2023 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2022 r. (zarządzenie nr 185/22 z dnia 14 listopada 2022 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 2023 r. zostały ustalone:

- dochody w wysokości 116.930.481,07 zł, w tym:
dochody bieżące w wysokości 106.927.881,07 zł,
dochody majątkowe w wysokości 10.002.600,00 zł,
- wydatki w wysokości 129.280.669,21 zł, w tym:
wydatki bieżące w wysokości 110.938.728,24 zł,
wydatki majątkowe w wysokości 18.341.940,97
- deficyt budżetu w wysokości 12.350.188,14 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 art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące powiększone o wolne środki oraz spłatę pożyczek udzielonych w latach ubiegłych są niższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 16.107,03 zł, a zatem nie zostanie spełniony wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Jednakże w myśl przepisu art. 9 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021 r. poz. 1927) w latach 2022-2025 jednostka samorządu terytorialnego może w danym roku budżetowym przekroczyć relację, o której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, pod warunkiem że w latach 2022-2025 suma przekroczeń tej relacji w poszczególnych latach nie będzie wyższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w poszczególnych latach. Według zakładanego wykonania budżetu roku 2022 oraz planowanych w Wieloletniej Prognozie Finansowej wielkości budżetowych na lata następne, wymóg ten zostanie spełniony.

1. W projekcie uchwały określono kwotę planowanych przychodów w wysokości 15.017.910,14 zł oraz kwotę rozchodów w wysokości 2.667.722,00 zł. Przychody planuje się ze spłat pożyczek udzielonych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (§ 902) w wysokości 76.021,00 zł, z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym (§ 952) w wysokości 11.023.170,00 zł oraz z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w wysokości 3.918.719,14 zł.

Jako rozchody zaplanowano spłaty zaciągniętych wcześniej zobowiązań w wysokości 2.667.722,00 zł.

Według bilansu z wykonania budżetu na 2021 rok, wynika że Gmina na dzień 31.12.2021 r. posiadała wolne środki w kwocie 17.797.077,62 zł. W budżecie 2022 r. zaangażowano wolne środki w kwocie 16.759.627,68 zł. Zatem do dyspozycji w 2023 roku pozostała kwota wolnych środków w wysokości 1.037.449,94 zł.

Ponadto według uchwały budżetowej na rok 2022 Jednostka zaplanowała rozchody z tytułu przelewów na rachunki lokat (§ 994) w łącznej wysokości 2.680.400,00 zł. Z uchwały Nr LVI/582/22 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej na 2022 rok wynika, iż „*W planie rozchodów na 2022 rok ujmuje się kwotę 2.680.400,00 zł z przeznaczeniem na przelew środków na lokatę (kwota 1.387.920,73 zł stanowi środki z RFIL na budowę zadaszonych boisk w Łomnicy i Białej, natomiast kwota 1.292.479,27 zł stanowi środki własne gminy). Środki pochodzące z RFIL oraz środki własne zapisane w rozchodach będą stanowiły przychody w 2023 roku (rozwiązanie lokat w 2023)*”. Zadania finansowane z utworzonej lokaty zostały zaplanowane w projekcie budżetu na 2023 r. w § 6050. W związku z powyższym w budżecie 2023 r. powinny być zaplanowane przychody w § 905 „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” w wysokości równej środkom otrzymanym z RFIL oraz zaplanowane wydatki na wspomniane zadania w § 6100 „Wydatki na zadania inwestycyjne realizowane ze środków otrzymanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych”. Ponadto środki z RFIL i wydatki nimi finansowane podlegają wyodrębnieniu w uchwale budżetowej w myśl art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W uzasadnieniu do projektu budżetu Burmistrz poinformował: „*Planowane na 2023 rok przychody budżetu wynoszą 15.017.910,14 zł, w tym: 1) wolne środki, o których mowa w art. 217 ust 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 3.918.719,14 zł (środki w kwocie 2.888.418,57 zł pochodzą z przyznanych dochodów na rok 2022 z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, wolne środki w kwocie 1.030.300,57 zł pochodzą z 2021 roku), (...)*”. Ponadto w objaśnieniach do Wieloletniej Prognozy Finansowej poinformował, iż: „*wolne środki pozostające z rozliczenia budżetu na koniec 2021 r. i niezaangażowane w budżecie na 2022 r.*

oraz niewprowadzone do planu dochodów, a otrzymane w 2022 roku dodatkowe dochody 3.018.710,14 zł (w tym kwota 2.888.418,57 zł dodatkowych dochodów na rok 2022 z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych)”.

Skład Orzekający wskazuje, że otrzymane w 2022 r. dodatkowe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych winny być wprowadzone do budżetu na 2022 r. Jeżeli otrzymane środki nie zostaną przeznaczone w roku 2022 na wydatki (bieżące i/lub majątkowe), to w budżecie roku 2022 powinny zostać umniejszone przychody z tytułu wolnych środków lub winny być ujęte (sklasyfikowane) w § 994 „Przelewy na rachunki lokat”, po stronie rozchodów, tak by w kolejnym roku budżetowym (2023 r.) stanowiły po stronie przychodów wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych i zostały przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu roku 2023. Aktualnie ww. dochodów nie wprowadzono do budżetu roku 2022 i nie przeznaczono na rozchody w § 994.

Dokonane ustalenia są podstawą do sformułowania uwagi.

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 zauważa jednak, iż w latach 2026-2029 występuje zagrożenie w zakresie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy, gdyż różnica pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnym obliczonym w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy z poz. 8.3, a wskaźnikiem planowanym łącznej spłaty zobowiązań z poz. 8.1 jest niewielka i wynosi odpowiednio 0,20; 0,78; 0,80 i 0,83 punktu procentowego. Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Składu Orzekającego, uchwalenie przez Radę Miejską Trzcianki wieloletniej prognozy finansowej w brzmieniu zaproponowanym w opiniowanym projekcie spowoduje konieczność stałego monitorowania prognozowanych wielkości budżetowych, w szczególności dochodów i wydatków bieżących, a w razie potrzeby dokonywanie korekt tych wielkości, ewentualnie zmian w harmonogramie spłaty zobowiązań, celem zachowania reguły określonej w art. 243 ustawy finansach publicznych. Niewielkie nawet odstępstwa od przyjętych w wieloletniej prognozie finansowej założeń, mogą bowiem doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych.

3. Wg danych wynikających ze sprawozdania Rb-Z na dzień 31.12.2021 r., z uwzględnieniem planowanych przychodów z kredytów i pożyczek w 2022 r. i w 2023 r. oraz planowanych spłat rat kredytów i pożyczek w 2022 r. i w 2023 r. wynika, że stan zadłużenia na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniesie 49.149.645,41 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 2022 r. poz. 261, z późn. zm.).
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 2022 r. poz. 2519), 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 8.444.600,00 zł oraz wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w kwocie 10.068.818,00 zł. W załączniku nie ujęto planowanych, zgodnie z załącznikiem Nr 1 o dochodach, wpływów z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień (§ 0640) w wysokości 15.000,00 zł oraz wpływów z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910) w wysokości 20.000,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że gminne systemy gospodarki odpadami powinny być zbilansowane tak, aby nie zachodziła potrzeba ich dodatkowego zasilania z innych środków własnych, jednakże zgodnie z art. 6r ust. 2da ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może postanowić o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy:

- 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, lub
- 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

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 nie pochodzących 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 zostały zaplanowane środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych w rozdziałach 75412, 80195 i 85195. Wydatki z otrzymanych środków zaplanowano w § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”. Skład Orzekający wskazuje, że z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wynika, że środki wydatkowane z Rządowego Funduszu Polski Ład winny być sklasyfikowane w § 6370 „Wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych”. Natomiast wydatki na wkład własny Gminy na realizację zadań finansowanych z udziałem środków z Rządowego Funduszu Polski Ład winny być sklasyfikowane w § 6050.
2. W załączniku Nr 7 „Plan wydatków majątkowych na 2023 r.” w rozdziale 60014 wykazano § 6050, a zgodnie z załącznikiem Nr 2 o wydatkach winien to być § 6300.
3. Wpłaty na rzecz izb rolniczych zaplanowano na poziomie 1,97 % wpływów z podatku rolnego. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2022 poz. 183), gminy obowiązane są do przekazania na rachunek bankowy właściwej terytorialnie izby rolniczej środków w wysokości 2% od uzyskanych wpływów gminy z tytułu podatku rolnego.
4. W załączniku Nr 9 „Plan wydatków funduszu sołeckiego na 2023 rok” wykazano nieprawidłowe kwoty w podsumowaniu w rozdziale 85412 dla § 4210 oraz § 4300.

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.