

Uchwała Nr SO-4/0952/160/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 9 grudnia 2022 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Kępno na 2023 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 21/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 listopada 2022 r., w osobach:

Przewodnicząca: Agnieszka Ząbczyńska

Członkowie: Barbara Dymkowska

Dorota Wierzbicka

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 roku 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 Miasta i Gminy Kępno projekcie uchwały budżetowej Gminy Kępno na 2023 rok

opinię pozytywną z uwagą w pkt II.3. uzasadnienia.

Uzasadnienie

- I. Projekt uchwały budżetowej Gminy Kępno na 2023 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2022 r. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie i materiały informacyjne.
1. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym uchwałą Nr LIV/366/2010 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 30 czerwca 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.
 2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, oraz art. 215 tej ustawy.
- II.
1. W projekcie uchwały budżetowej na rok 2023 zostały ustalone:
 - a) dochody w wysokości 146.468.089,16 zł, z tego:
 - dochody bieżące w wysokości 122.396.905,03 zł,
 - dochody majątkowe w wysokości 24.071.184,13 zł,
 - b) wydatki w wysokości 159.482.308,46 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w wysokości 116.701.540,06 zł,
 - wydatki majątkowe w wysokości 42.780.768,40 zł.

Prognozowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.

2. Projektowany wynik budżetu to deficyt w wysokości 13.014.219,30 zł, który zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały budżetowej, zostanie sfinansowany przychodami z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, przychodami 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 oraz przychodami z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
3. W załączniku nr 5 do projektu uchwały budżetowej zaplanowano przychody z tytułu:
 - 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 (§ 905) w wysokości 3.506.121,58 zł,
 - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w wysokości 100.000,00 zł,
 - przychody z zaciągniętych kredytów na rynku krajowym (§ 952) w wysokości 13.718.950,00 zł;oraz rozchody z tytułu:
 - spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 4.310.852,28 zł.

W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej Burmistrz poinformował, że przychody z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach zaplanowane w 2023 roku w wysokości 3.506.121,58 zł pochodzą z niewykorzystanych środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 1.800.000,00 zł oraz ze środków z Funduszu Dróg Samorządowych w kwocie 1.706.121,58 zł. Natomiast wolne środki w kwocie 100.000,00 zł pochodzą z dotacji przekazanej do budżetu w 2022 r. na realizację projektu „Cyfrowa Gmina”.

Na podstawie sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2022 oraz uchwały budżetowej na 2022 rok (po zmianach), Skład Orzekający ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii przychody 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, jakie Gmina posiadała na koniec 2021 roku w wysokości 3.900.941,85 zł, zostały w całości zaangażowane w budżecie roku 2022. Gmina posiada natomiast niezaangażowane w budżecie roku 2022 wolne środki w wysokości 7.636.283,40 zł, które mogłyby zaangażować w budżecie roku 2023.

W wyniku powyższych ustaleń Skład Orzekający zauważa, że brak jest zatem podstaw do

planowania na etapie projektu budżetu roku 2023 przychodów z tytułu niewykorzystanych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (§ 905) w wysokości 3.506.121,58 zł, bowiem ich rzeczywisty poziom będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2022 rok. **Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.**

Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że środki, które zostały zaplanowane w przychodach na 2023 rok w kwocie 100.000,00 zł i zgodnie z objaśnieniami Burmistrza, mają pochodzić z dotacji przekazanej do budżetu w 2022 r. na realizację projektu „Cyfrowa Gmina” nie powinny być sklasyfikowane w § 950 /Wolne środki wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy/, bowiem środki wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych powinny być klasyfikowane w § 906. Z kolei środki pochodzące z Funduszu Dróg Samorządowych nie powinny stanowić przychodów § 905, gdyż zgodnie z art. 237 ustawy o finansach publicznych nie stanowią one środków związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw i w związku z powyższym powinny zostać ujęte w § 950 jako wolne środki. Przy czym Skład Orzekający wskazuje, że ich zaangażowanie w budżecie roku 2023 będzie możliwe tylko w sytuacji, gdy do końca roku nie zostaną one zrealizowane w budżecie roku 2022.

4. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Kępno na lata 2023-2041 wynika, że w 2023 roku i latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.

III.

1. Prognozowane dochody Gminy Kępno na 2023 rok są niższe o 16,79 % od planowanych dochodów na 2022 rok (wg stanu na koniec III kwartału 2022 r.), przy czym dochody bieżące zaplanowano na poziomie niższym o 15,71%, dochody majątkowe zaplanowano na poziomie niższym o 21,89% od planowanych w 2022 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2022 r.).
2. Planowane wydatki na 2023 rok są niższe o 20,36 % od planowanych w budżecie na 2022 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2022 r.), przy czym wydatki bieżące zaplanowano na poziomie niższym o 15,70%, a wydatki majątkowe są niższe o 31,80% w stosunku do planowanych na koniec III kwartału 2022 r.
3. Zaplanowane w projekcie budżetu kwoty dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie oraz na realizację własnych zadań bieżących (za wyjątkiem rozdziału 80104 § 2030), subwencji, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych przyjęte zostały w wysokościach wynikających z zawiadomienia dysponenta.

4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej oraz rezerwy celowej, mieszczą się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 i 3 ustawy 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. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych oraz art. 111 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.
 6. W postanowieniach projektu uchwały oraz w załączniku wyodrębniono dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw.
 7. Prognozowane dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w całości przeznaczone zostały na wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
- IV. Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości i uchybienia w projekcie uchwały budżetowej:
1. W postanowieniu § 14 projektu uchwały zapisano, iż: „*Ustala się kwotę 1.000.000 zł, do której Burmistrz Miasta i Gminy Kępno może samodzielnie zaciągać zobowiązania(...)*”. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Zatem powyższe postanowienie winno mieć następujące brzmienie: „*Określa się sumę 1.000.000,00 zł, do której Burmistrz Miasta i Gminy Kępno może samodzielnie zaciągać zobowiązania,(...)*”.
 2. W § 8 pkt 5 i 6 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienia dla Burmistrza Miasta i Gminy Kępno zgodnie z art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Skład Orzekający wskazuje, aby podstawę prawną projektu uchwały budżetowej na 2023 rok rozszerzyć o ww. przepis.
 3. W § 8 pkt 2 upoważniono Burmistrza Miasta i Gminy Kępno do: „*zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90 ustawy o finansach publicznych do wysokości 13.718.950,00 zł*”.
Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.
Skład Orzekający zauważa, że w projekcie budżetu na rok 2023 nie zaplanowano przychodów z tytułu pożyczek na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej jak również nie planuje się przychodów ze sprzedaży innych papierów wartościowych.
 4. W planie dochodów związanych z gospodarką odpadami komunalnymi (rozdział 90002) nie zaplanowano wpływów z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień

/§ 0640/, jak również wpływów z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat /§ 0910/ pomimo, iż ze sprawozdań budżetowych (Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych wg stanu na koniec III kwartału 2022 r.) wynika, że występują zaległości z tytułu nie wpłaconych w terminie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co świadczy o prowadzonych działaniach egzekucyjnych.

5. W postanowieniu § 9 ust. 1 wskazano, że dochody z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w wysokości 829.000,00 zł przeznacza się na realizację programu rozwiązywania problemów alkoholowych oraz realizację zadań określonych w programie przeciwdziałania narkomanii, bez wskazania kwoty na poszczególne programy. Skład Orzekający zaznacza, że w rozdziale 85154 oraz 85153 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 1.479.000,00 zł, w tym wydatki inwestycyjne (§ 6050) w kwocie 650.000,00 zł. Ponadto Skład Orzekający wskazuje, że Gmina zaniechała zaplanowania i wyodrębnienia dochodów z tytułu opłaty za zezwolenia na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi oraz wydatków nimi finansowanymi (art. 9 – 9³ ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm.). W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej Burmistrz odniósł się do powyższego.
6. W załączniku nr 9 do projektu uchwały budżetowej pn. „Plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach Funduszu sołeckiego w roku 2023” dla sołectwa Borek Mielecki, w dziale 900, rozdział 90095, § 6050 zaplanowano zadanie pn. „Zakup garażu blaszanego” w kwocie 3.700.000,00 zł, natomiast nie zaplanowano tego zadania w załączniku nr 4 pn. „Wykaz wydatków majątkowych przewidzianych do realizacji w 2023 roku”.
7. W załączniku nr 4 do projektu uchwały budżetowej w dziale 801, rozdział 80101 zaplanowano zadanie pn. „Remont podłóg i malowanie klas w Szkole Podstawowej w Hanulinie”, który sklasyfikowano w § 6050 /Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych/. Nazwa zadania wskazuje, że jest to wydatek bieżący, zatem powinien być sklasyfikowany w § 4300 /Zakup usług pozostałych/ lub § 4270 /Zakup usług remontowych/.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Agnieszka Ząbczyńska

Pouczenie: Od opinii wyrażonej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.