

Uchwała Nr SO-18/0952/266/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 15 grudnia 2023 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Gniezno na rok 2024

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

Przewodnicząca: Katarzyna Kosmowska

Członkowie: Małgorzata Bekala

Michał Suchanek

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 Wójta Gminy Gniezno projekcie uchwały w sprawie uchwały budżetowej na 2024 rok

opinię pozytywną
z zastrzeżeniem zawartym w pkt II.4 uzasadnienia
oraz z uwagami zawartymi w pkt I.1 oraz w pkt IV uzasadnienia

Uzasadnienie

I. Projekt uchwały w sprawie uchwały budżetowej Gminy Gniezno na 2024 rok został przedłożony tut. Izbie w dniu 15 listopada 2023 r. Wraz z projektem przedłożona została informacja opisowa do projektu oraz materiały informacyjne.

1. Szczegółowość projektu, informacja opisowa załączona do projektu oraz materiały informacyjne odpowiadają wymogom określonym uchwałą Nr XX/136/2020 Rady Gminy Gniezno z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej gminy Gniezno oraz szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, za wyjątkiem nieprzedłożenia materiałów informacyjnych określonych w § 3 ust. 4 pkt 2 ww. uchwały, tj. projektów planów finansowych sołectw, **co stanowi podstawę do sformułowania uwagi.**

Na brak dołączenia do projektu uchwały budżetowej ww. materiałów informacyjnych Skład Orzekający wskazywał już wcześniej w uchwale Nr SO-18/0952/267/2022 z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Gniezno na rok 2023.

2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, art. 214 pkt 1 i art. 215 ustawy.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:
 - a) dochody w kwocie 95.823.844,62 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 69.573.019,25 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 26.250.825,37 zł;
 - b) wydatki w kwocie 105.917.549,62 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 63.726.769,80 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 42.190.779,82 zł.
2. Przewidziane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
3. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej oraz w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gniezno na lata 2024-2039 wynika, że w roku 2024 i w latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.

Przy czym w 2026 r. różnica pomiędzy relacją określoną po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (po uwzględnieniu zobowiązań związku współtworzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń przypadających na dany rok) a dopuszczalnym limitem spłaty zobowiązań określonym po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczonym w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy, wynosi mniej niż 1 punkt procentowy, tj. 0,05 punktu procentowego.

4. Projektowany wynik budżetu to deficyt w kwocie 10.093.705,00 zł, który zgodnie z § 4 projektu uchwały budżetowej *„zostanie sfinansowany z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie i przychodów z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 10 093 705,00 zł.”*.

Z załącznika Nr 1 do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gniezno na lata 2024-2039 wynika, że deficyt budżetu planuje się pokryć przychodami z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w kwocie 7.068.294,00 zł (poz. 4.1.1) oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 3.025.411,00 zł (poz. 4.3.1).

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody z tytułu:

- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (§ 950) w kwocie 3.025.411,00 zł,
 - zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 10.740.294,00 zł,
- a także rozchody z tytułu spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 3.672.000,00 zł.

Na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r.,

sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2023 oraz uchwały budżetowej na 2023 r. (po zmianach dokonanych uchwałą Nr LXX/548/2023 Rady Gminy Gniezno z dnia 30 listopada 2023 r.), Skład Orzekający ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina Gniezno posiada niezaangażowane w budżecie roku 2023 wolne środki w kwocie **416.413,94 zł**, tj. w wysokości o **2.608.997,06 zł niższej** niż zaplanowane w opiniowanym projekcie uchwały budżetowej przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Z powyższego wynika, że **zaplanowane w projekcie uchwały budżetowej przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych zostały zawyżone o kwotę 2.608.997,06 zł, co stanowi podstawę do sformułowania zastrzeżenia do opiniowanego projektu.**

Skład Orzekający wskazuje, że przepisy art. 212 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych zobowiązują do określania w uchwale budżetowej kwoty planowanego deficytu wraz ze źródłami jego pokrycia (pkt 3) oraz planowanych przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (pkt 4). Planowane przychody, w tym przeznaczone na sfinansowanie deficytu, muszą być jednak realne. Natomiast 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.

III.

1. Prognozowane dochody Gminy na 2024 r. są wyższe o 9,97% w porównaniu do planowanych dochodów na 2023 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2023 r.). Dochody bieżące zostały zaplanowane na poziomie wyższym o 3,93%, natomiast dochody majątkowe na poziomie wyższym o 29,98% od planowanych na koniec III kwartału 2023 r.
2. Planowane wydatki na 2024 r. są wyższe o 17,74% od planowanych w budżecie na 2023 r. (wg stanu na koniec III kwartału 2023 r.), przy czym wydatki bieżące zostały zaplanowane na poziomie niższym o 0,88%, a wydatki majątkowe na poziomie wyższym o 64,38% w stosunku do planowanych na koniec III kwartału 2023 r.
3. Planowane dochody z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone gminie ustawami oraz na zadania własne bieżące, a także z tytułu części oświatowej i wyrównawczej subwencji ogólnej oraz wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta. Ponadto zaplanowano dotację celową z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących (§ 2030) w rozdziale 80104 – „Przedszkola” w wysokości 480.383,00 zł. W opisie do wskazanych dochodów podano, że: *„dotacja celowa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego na 2024 rok została przyjęta do planu w wysokości z roku 2023. Wysokość dotacji zostanie zmieniona po otrzymaniu informacji od Wojewody Wielkopolskiego”*.

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 ponadto 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. W postanowieniach projektu uchwały lub w załącznikach wyodrębniono dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw, dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego.
6. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
7. Planowane w projekcie uchwały budżetowej wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w załączniku Nr 2 do projektu uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Gniezno na lata 2024-2039 dla roku 2024, co spełnia wymóg wynikający z art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

8. W rozdziale 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi” zaplanowane zostały dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej kwocie 5.197.864,00 zł (z tego: w § 0490 – 5.124.084,00 zł, w § 0640 – 22.462,00 zł, w § 0910 – 45.600,00 zł, w § 0970 – 5.718,00 zł).

Ponadto w rozdziale 90002 zaplanowane zostały dochody w § 6280 – „Środki otrzymane od pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych” w kwocie 740.294,00 zł. Z projektu wynika, że są to środki z tytułu dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację zadania pn. „Budowa Punktu Selektywnej Zbiorki Odpadów Komunalnych dla Gminy Gniezno”.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z objaśnieniami do rozdziału 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi”, w rozdziale tym ujmuje się wyłącznie dochody gmin z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wszystkie wydatki gmin związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, z późn. zm.).

W planie wydatków budżetu w rozdziale 90002 zaplanowane zostały wydatki w łącznej wysokości 7.105.536,24 zł, w tym w § 6050 - „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” w kwocie 1.878.803,00 zł na zadanie pn. „Budowa Punktu Selektywnej Zbiorki Odpadów Komunalnych dla Gminy Gniezno”.

Z powyższego wynika, że projektowane dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pokrywają w całości kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jednakże w dniu 21 grudnia 2022 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę Nr LX/459/2022 w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi

z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która zgodnie z uzasadnieniem dotyczyć ma roku 2023 i lat następnych.

IV. Do przedłożonego projektu uchwały budżetowej Skład Orzekający wnosi następującą uwagę:

W § 10 projektu uchwały budżetowej określono limit zobowiązań „z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek do łącznej wysokości 11 240 294,00 zł, w tym 10 740 294,00 zł – pożyczki i kredyty oraz 500 000,00 zł w postaci kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu”, jednakże w postanowieniach projektu uchwały nie przewidziano upoważnienia dla Wójta Gminy Gniezno do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy. Ponadto stosownie do art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy.

Skład Orzekający wskazuje, że brak określenia w postanowieniach uchwały budżetowej upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu skutkuje tym, że Wójt Gminy, pomimo ustalenia limitu tych zobowiązań, nie będzie posiadał kompetencji do zaciągnięcia kredytu lub pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu.

V. Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że:

1. W postanowieniu § 2 ust. 2 pkt 4 projektu uchwały budżetowej zapisano, że „*Wydatki o których mowa w ust.1 obejmują: (...) 4) dotacje i środki na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust.1 pkt.2 i 3 w wysokości 0,00 zł (zgodnie z zał. nr 2 do uchwały).*”, zamiast „*wydatki na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art.5 ust.1 pkt.2 i 3 w wysokości 0,00 zł (zgodnie z zał. nr 2 do uchwały).*”.

Ponadto postanowienie § 2 ust. 2 pkt 4 projektu uchwały budżetowej, podobnie jak postanowienie § 1 ust. 2 pkt 2, jest zbędne, skoro w projekcie uchwały nie zaplanowano dotacji i środków na finansowanie wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz wydatków na realizację zadań finansowanych z udziałem tych środków.

2. W postanowieniu § 4 projektu uchwały zapisano: „*Określa się deficyt budżetu w wysokości 10 093 705,00 zł, który zostanie sfinansowany z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie i przychodów z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym 10 093 705,00 zł.*”. Zasadne jest przeredagowanie wskazanego postanowienia poprzez usunięcie

wyrażenie „w kwocie” albo poprzez dodanie po tym wyrażeniu kwoty wolnych środków, z których planuje się pokryć deficyt budżetu i jednocześnie podanie na końcu postanowienia kwoty przychodów przeznaczonych na sfinansowanie deficytu, obejmującej wyłącznie kredyty i pożyczki.

3. W załączniku Nr 1 do projektu uchwały pn. „Dochody budżetu na 2024 rok” w dziale 851 – „Ochrona zdrowia”, rozdziale 85149 – „Programy polityki zdrowotnej” zaplanowano dochody w § 2710 – „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących” w kwocie 252.000,00 zł.

Z kolei w tabeli zawartej w „Informacji opisowej do budżetu”, dołączonej do projektu uchwały budżetowej, wskazano, że w ww. dziale, rozdziale i kwocie zaplanowano dochody w § 2170 – „Środki otrzymane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących jednostek sektora finansów publicznych” i zamieszczono następujący opis: *„Program profilaktyki osteoporozy w Gminie Gniezno w latach 2023-2025 - Kwota całkowita programu wynosi 315 000,00 zł, w tym 252 000,00 zł dofinansowania. Wkład własny w kwocie 63 000,00 zł zostanie pokryty przez realizatora wyłonionego w konkursie. Kwota w budżecie dotyczy ewentualnych dodatkowych kosztów niezbędnych do realizacji Programu”*.

Podobnie w załączniku Nr 1 do projektu uchwały w dziale 926 – „Kultura fizyczna”, rozdziale 92601 – „Obiekty sportowe” zaplanowano dochody w § 6300 – „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” w kwocie 320.568,00 zł.

Natomiast w tabeli zawartej w „Informacji opisowej do budżetu”, wskazano, że w ww. dziale, rozdziale i kwocie zaplanowano dochody w 6330 – „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych)” i doprecyzowano, że jest to: *„dotacja otrzymana w ramach Programu „Moje Boisko – Orlik 2012” zakładającego budowę ogólnodostępnych, bezpłatnych kompleksów boisk sportowych wraz z szatniami i zapleczem socjalnym, w każdej gminie na terenie całego kraju”* oraz wyjaśniono, iż są to środki z Ministerstwa Sportu i Turystyki - *„wnioskowana kwota dofinansowania: 320 568,00 zł środki własne 320 569,50 zł - „Program modernizacji kompleksów sportowych „Orlik” 2023.”*

Dodatkowo Skład Orzekający wskazuje, że Program modernizacji kompleksów sportowych „Moje Boisko – ORLIK 2012” finansowany jest ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, będącego państwowym funduszem celowym (art. 86 ust. 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych; Dz. U. z 2023 r. poz. 227), zatem środki uzyskane w ramach tego programu powinny być sklasyfikowane w § 6260 – „Dotacja otrzymana z państwowego funduszu celowego na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych”.

4. W załączniku Nr 5 do projektu uchwały pn. „Dotacje udzielone z budżetu Gminy Gniezno w 2024 roku” dla dotacji zaplanowanej w dziale 600, rozdziale 60014 w § 6300 zawarto opis: „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na

dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych - Dotacja celowa dla Powiatu Gnieźnieńskiego na zadanie: Przebudowa drogi powiatowej nr 2213P w m. Goślinowo-budowa chodnika”, zamiast: „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (...)”.

5. W podstawie prawnej projektu uchwały pominięto m.in. art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), podczas gdy w § 8 określono wysokość sumy, do której Wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.
6. W podstawie prawnej projektu uchwały podano nieaktualne dane promulgacyjne tekstu jednolitego ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Katarzyna Kosmowska

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