

Uchwała Nr SO-14/0952/126/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 6 grudnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Czarnków 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: Monika Paczyńska
Członkowie: Marzena Węckowicz
 Edyta Zastrow

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.) o przedłożonym przez Wójta Gminy Czarnków projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok wyraża

opinię pozytywną
z zastrzeżeniem wyrażonym w pkt II.11 uzasadnienia

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2023 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 10 listopada 2022 r. (zarządzenie Nr 661/2022 Wójta Gminy Czarnków z dnia 10 listopada 2022 r.) w celu zaopiniowania. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Skład Orzekający stwierdził, że szczegółowość projektu budżetu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr XXVII/196/2020 Rady Gminy Czarnków z dnia 19 sierpnia 2020 roku w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Czarnków, zmienionej uchwałą Nr XXX/219/2020 Rady Gminy Czarnków z dnia 30 października 2020 r.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej na 2023 r. zostały ustalone:
 - a) dochody ogółem w wysokości 48.573.348,27 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 45.381.957,27 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 3.191.391,00 zł;
 - b) wydatki ogółem w wysokości 57.206.114,27 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 51.335.387,05 zł,

- wydatki majątkowe w kwocie 5.870.727,22 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące powiększone o wolne środki i niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych są niższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 3.792.021,78 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.

2. Wynik budżetu to planowany deficyt budżetu w wysokości 8.632.766,00 zł. Zgodnie z postanowieniem § 3 ust. 1 projektu uchwały budżetowej deficyt budżetu zostanie sfinansowany *„przychodami z wolnych środków w kwocie 1.544.359,50 zł, przychodami jednostek samorządu terytorialnego z wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w kwocie 617.048,50 zł oraz przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w kwocie 6.471.358,00 zł”*.

W załączniku Nr 3 „Przychody i rozchody budżetu” do projektu uchwały budżetowej na 2023 rok zostały zaplanowane:

- przychody jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (§ 906) w kwocie 617.048,50 zł,
- wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 1.544.359,50 zł,
- przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 7.563.766,00 zł.

Ponadto zostały zaplanowane rozchody w kwocie 1.092.408,00 zł ze spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992).

W uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej Wójt odniósł się do planowanych przychodów budżetu. W odniesieniu do przychodów planowanych w § 906 wskazał, że: *„środki w kwocie 617.048,50 zł to środki POWER 2014-2022 współfinansowanego ze środków*

EFS otrzymane w roku 2022 do realizacji w roku 2023 na zadanie pn. projekt Centrum Usług Społecznych w Gminie Czarnków". Z załącznika Nr 2 do projektu uchwały oraz objaśnień wynika, że środki te Jednostka przeznaczy na wydatki zaplanowane w dziale 853 „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej” rozdziale 85395 „Pozostała działalność”. Biorąc pod uwagę charakter tych środków, należy uznać, że ich przeznaczenie na sfinansowanie deficytu budżetu (czyli de facto na wydatki) jest właściwe.

Ponadto Skład Orzekający, na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2021 r., sprawozdania Rb-NDS nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2022 oraz uchwały budżetowej na rok 2022 (po zmianach) ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina posiada do dyspozycji wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, nie zaangażowane w budżecie roku 2022 w wysokości 3.264.633,66 zł.

Skład Orzekający zauważa jednak, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2022 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2022 r.

3. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków wynika, że w 2023 roku i latach następnych spełniona będzie relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.
4. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i 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.). Natomiast w podstawie prawnej nie wskazano art. 222 ustawy o finansach publicznych dotyczącego tworzonych w budżecie rezerw.
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, 214 i 215 ustawy.
6. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący zamierza udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
7. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2023 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć, ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2023, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
8. 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.
9. Zadania Gminy określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297, z późn. zm.), a dotyczące funkcjonowania

systemu gospodarowania odpadami komunalnymi realizuje Związek Międzygminny „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” z siedzibą w Pile.

10. Do projektu uchwały budżetowej dołączono m.in. plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami, plan dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków nimi finansowanych na zadania z zakresu ochrony środowiska, plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołectkiego, a także plan dotacji udzielanych z budżetu gminy, plan dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii. Zakres ww. załączników nie budzi zastrzeżeń.
11. Analizując planowane wydatki bieżące budżetu na 2023 rok ustalono, iż wydatki na wynagrodzenia osobowe (§ 4010 i § 4790) w dz. 801 „Oświata i wychowanie” zaplanowano na poziomie niższym niż wydatki planowane w budżecie na 2022 rok po zmianach uchwały budżetowej wprowadzonych uchwałą Rady Gminy Czarnków Nr LXIII/469/2022 z dnia 28 listopada 2022 r., a także na poziomie niższym niż wydatki wykonane w 2021 roku. Z dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby wynika:
 - plan wydatków w projekcie budżetu roku 2023 - 10.774.906,00 zł
 - plan wydatków w roku 2022 (po zmianach) - 13.234.842,00 zł,
 - wykonane wydatki wg stanu na dzień 30 września 2022 r. - 9.551.188,76 zł,
 - wykonane wydatki wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. - 11.649.720,90 zł.

Z analizy wynika, że planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zatrudnionych w jednostkach systemu oświaty w projekcie budżetu na 2023 rok są o 18,58 % niższe od planowanych wydatków na 2022 rok po zmianach, a także niższe o 7,51 % od wydatków wykonanych w 2021 r.

Wójt Gminy w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej podał (str. 2 uzasadnienia):
„Wydatki na 2023 rok zostały skalkulowane na miarę posiadanych środków, utrzymując stan z 2022 roku tylko tam, gdzie było to możliwe. Szeroko pojęta oświata na etapie projektu została zabezpieczona w stopniu niewystarczającym. Oznacza to, iż w większości przyznane środki powinny wystarczyć na 8-9 miesięcy funkcjonowania jednostek oświatowych (dotyczy płac). Oświata raz jeszcze będzie poddana dokładnym i wnikliwym analizom po otrzymaniu potwierdzenia o ostatecznej kwocie części oświatowej subwencji ogólnej na 2023 rok. Oprócz ww. kontynuowana będzie kompleksowa racjonalizacja wydatków bieżących w całym budżecie”.

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 zastrzeżenia w zakresie planowania wydatków bieżących, w tym w szczególności wydatków bieżących na wynagrodzenia osobowe w jednostkach oświatowych.

III.

Skład Orzekający wskazuje:

1. W § 1 ust. 14 postanowiono, że *„Ustala się kwotę 2.500.000 zł, do której Wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania”* Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym należy określić wysokość sumy, do której Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Zatem powyższe postanowienie winno brzmieć *„Ustala się sumę 2.500.000,00 zł, do której Wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania”*.
2. W § 1 ust. 13 projektu uchwały proponuje się upoważnić Wójta do *„zaciągnięcia kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu gminy do wysokości 2.500.000 zł”*, podczas gdy zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na uwadze Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Monika Paczyńska

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