

Uchwała Nr SO-14/0952/230/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 11 grudnia 2024 roku

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Gminy Czarnków na 2025 rok

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 roku (ze zm.), 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 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Wójta Gminy Czarnków projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok

opinię pozytywną
z uwagami zawartymi w pkt II.2, II.4 i III.1 uzasadnienia

Uzasadnienie

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2025 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2024 r. (zarządzenie Nr 123/2024 z dnia 12 listopada 2024 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 2025 rok ustalone zostały:

- a) dochody w wysokości 82.718.897,93 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 67.115.760,15 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 15.603.137,78 zł;
- b) wydatki w wysokości 84.657.897,93 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 69.782.200,42 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 14.875.697,51 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące, powiększone o przychody z tytułu wolnych

środków oraz przychody z 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, o których mowa w art. 217 ust 2 pkt 6 i 8 ustawy są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 732.559,73 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Deficyt budżetu w wysokości 1.939.000,00 zł, zgodnie z postanowieniem § 2 projektu uchwały budżetowej zostanie sfinansowany:

– przychodami z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 139.931,56 zł,

– wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 3.259.068,44 zł. Są to prawnie dopuszczone źródła sfinansowania deficytu (wyszczególnione w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), jednakże w projekcie budżetu w załączniku Nr 3 zaplanowano przychody w łącznej wysokości 3.399.000,00 zł, z tytułu:

– przychodów jednostek samorządu terytorialnego z 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 139.931,56 zł

– wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 3.259.068,44 zł,

Ponadto rozchody zaplanowano z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 1.460.000,00 zł.

Z powyższego wynika, iż w projekcie budżetu nie zaplanowano przychodów jednostek samorządu terytorialnego z niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikającymi z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach (§ 905), a więc przychody z tego tytułu nie mogą stanowić źródła finansowania deficytu budżetu 2025. Zatem winny ulec zmianie źródła sfinansowania deficytu budżetu, gdyż uchwała budżetowa winna w sposób prawidłowy określać źródła jego sfinansowania. Należy podkreślić, że wypełnienie wymogów z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych będzie można uznać za spełnione, jeżeli w uchwale budżetowej jako źródło sfinansowania deficytu budżetu wskazane zostaną służące temu planowane w budżecie przychody. Zatem w uchwale wśród źródeł sfinansowania deficytu budżetu należało w pierwszej kolejności wskazać przychody z 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). Nadto wskazana kwota wolnych środków przeznaczona na finansowanie deficytu w wysokości 3.259.068,44 zł przewyższa jego poziom, a z projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2025-2043 wynika, że deficyt budżetu zostanie sfinansowany przychodami z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych (poz. 4.2.1) w wysokości 139.931,56 zł oraz wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (poz. 4.3.1) w wysokości 1.799.068,44 zł.

W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę.

Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej na 2025 rok, projektu uchwały w sprawie wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2025 – 2043 oraz dokumentów będących w posiadaniu Izby wynika, że zaplanowane w § 906 przychody w kwocie 139.931,56 zł stanowią otrzymane lecz niewydatkowane w 2024 roku środki na realizację zadania realizowanego w ramach projektu „Cyberbezpieczny samorząd”. Z analizy załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej, wynika, że przedmiotowe środki Jednostka przeznaczy na wydatki zaplanowane w rozdziale 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”, w paragrafach z czwartą cyfrą „7” i „9”. Ponadto z analizy załącznika Nr 2 „Przedsięwzięcia WPF” do projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej, wynika, że przedmiotowe przychody stanowią obok dochodów planowanych w § 2007 i § 2009 źródło finansowania przedsięwzięcia ujętego pod poz. 1.1.1.3 pn. „Cyberbezpieczny samorząd (...)”. Skład Orzekający uznał, że planowana wartość przychodów w kwocie 139.931,56 zł została uprawdopodobniona, natomiast biorąc pod uwagę charakter tych środków, winna zostać przeznaczona na sfinansowanie deficytu budżetu (czyli de facto na wydatki).

Skład Orzekający na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2023 r., sprawozdania Rb-NDS za III kw. 2024 r. oraz uchwały budżetowej na rok 2024 (po zmianach), ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina Czarnków posiada niezaangażowane w budżecie na rok 2024 wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości pozwalającej na zaangażowanie w budżecie roku 2025 kwoty 3.259.068,44 zł, o ile nie zostaną one zaangażowane w budżecie roku 2024.

Ponadto Skład Orzekający wskazuje jednocześnie, że rzeczywisty poziom niewykorzystanych środków pieniężnych, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 oraz wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych na koniec 2024 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2024 r.

3. Dochody i wydatki zaplanowano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. W dochodach i wydatkach budżetowych wyodrębniono dochody i wydatki: bieżące oraz majątkowe. Zatem spełnione zostały wymogi wynikające z art. 235 i art. 236 ustawy o finansach publicznych.
4. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na rok 2025 oraz w projekcie uchwały w sprawie ustalenia projektu wieloletniej prognozy finansowej Gminy Czarnków na lata 2025-2043 wynika, że w 2025 roku zostanie spełniona relacja, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Skład Orzekający wskazuje, iż w kolejnych latach objętych prognozą tj. okres 2026–2029 obliczona na podstawie prognozowanych wielkości relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych przekracza dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań, gdyż relacja określona po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy wynosi: 3,85 % w roku 2026; 4,33 % w roku 2027; 4,35 % w roku 2028 oraz 3,99 % w roku 2029, natomiast dopuszczalny limit spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy (obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy) wynosi:
 - 3,45 % w roku 2026 (stopień niezachowania relacji w roku 2026 wynosi 0,40 %),
 - 3,22 % w roku 2027 (stopień niezachowania relacji w roku 2027 wynosi 1,11 %),
 - 3,52 % w roku 2028 (stopień niezachowania relacji w roku 2028 wynosi 0,83 %),

- 3,65 % w roku 2029 (stopień niezachowania relacji w roku 2026 wynosi 0,34 %),

Skład Orzekający wskazuje, że w myśl przepisu art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych zaciąganych/emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę tych zobowiązań, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek oraz odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, do planowanych dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, przekroczy średnią arytmetyczną wyliczoną według wzoru określonego w ustawie.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych – wprowadzonym na mocy ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1756), relacja ograniczająca wysokość spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych może być niezachowana w latach 2024 – 2029 w przypadku, gdy prognozowana łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec danego roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem pomniejszonych o dotacje i środki o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego.

Na podstawie wielkości wykazanych w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Czarnków na lata 2025 – 2043 Skład Orzekający ustalił, że relacja prognozowanej łącznej kwoty długu do prognozowanych dochodów ogółem pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego w 2026 roku wyniesie 38,97 %, w 2027 roku wyniesie 37,17 %, w 2028 roku wyniesie 33,85 % a w 2029 roku wyniesie 30,36 %. Zatem prognozowana łączna kwota długu w latach 2026-2029 roku nie przekroczy 100% planowanych dochodów ogółem w danym roku budżetowym, pomniejszonych o planowane kwoty dotacji i środków o podobnym charakterze oraz powiększonych o przychody z tytułów określonych w art. 217 ust. 2 pkt 4-8 ustawy o finansach publicznych, nieprzeznaczone na sfinansowanie deficytu budżetowego, co spełnia wymogi wynikające z przywołanego powyżej przepisu art. 296c ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z wielkości przedstawionych w prognozie wynika, że w kolejnych latach (2030–2043) wyliczona w oparciu o prognozowane w uchwale dane relacja, o której mowa w art. 243 ustawy zostanie spełniona. Jednakże Skład Orzekający zauważa, że w roku 2030 zdolność spłaty jest graniczna, ponieważ różnica pomiędzy wskaźnikami wynosi 0,05 punktu procentowego, co oznacza wysokie ryzyko niezachowania przedmiotowej relacji.

O możliwości utrzymania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy na poziomie prognozowanym w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej zadecyduje realizacja wielkości budżetowych na prognozowanym poziomie, a w szczególności realizacja wyniku

operacyjnego (różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i dochodów ze sprzedaży majątku.

W latach 2026–2043 założono, że nadwyżki operacyjne będą kształtowały się w wysokości od 5 mln zł do 9,2 mln zł, przy planowanej na rok 2025 nadwyżce operacyjnej w wysokości 732.559,73 zł (po skorygowaniu o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8) i planowanym deficycie operacyjnym w 2024 roku w wysokości 5.151.502,76 (po skorygowaniu o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6-8). W 2025 r. dochody ze sprzedaży majątku zaplanowano na poziomie 2.439.637,78 zł, a w 2024 r. wykonano (wg III kwartału) w wysokości 856.915,37 zł (na planowane 3.989.484,00 zł). Podkreślić należy, że wykonanie nadwyżek operacyjnych i dochodów ze sprzedaży majątku poniżej planowanych wielkości niekorzystnie wpłynie na poziom dopuszczalnego wskaźnika spłaty zadłużenia jednostki.

Skład Orzekający wskazuje zatem na konieczność stałego monitorowania sytuacji finansowej Gminy, a w szczególności wielkości kształtujących poziom ww. relacji, gdyż nawet niewielkie odstępstwa od przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej założeń, mogą doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy. 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 ustawy, ale również realizację nałożonych na Gminę zadań.

Powyższe w ocenie Składu Orzekającego stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

5. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej oraz 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, z późn. zm.).
6. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, 214 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
7. 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 z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167, z późn. zm.).
8. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć, ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie ustalenia wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2025, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
9. 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 i wydatków związanych z realizacją zadań realizowanych na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego, plan dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków nimi finansowanych na zadania z zakresu ochrony środowiska, a także plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego.

Ponadto wyodrębniono środki pochodzące z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych z uwzględnieniem przeznaczenia ich na wydatki. Zakres ww. załączników nie budzi zastrzeżeń, z wyjątkiem wskazanym w pkt. III uzasadnienia.

10. 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.
11. Zadania Gminy określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399, z późn. zm.), a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi realizuje Związek Międzygminny „Pilski Region Gospodarki Odpadami Komunalnymi” z siedzibą w Pile.

III.

Skład Orzekający wskazuje, że wystąpiły nieliczne omyłki, błędy i uchybienia:

1. W załączniku Nr 1 „Dochody budżetowe” do projektu uchwały w rozdziale 60014 „Drogi publiczne powiatowe” zaplanowano dochody w § 6620 „Dotacje celowe otrzymane z powiatu na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego” w kwocie 75.000,00 zł, natomiast zarówno w postanowieniach projektu uchwały jak i w załącznikach do niego nie wyodrębniono dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z realizacją zadań wykonywanych przez gminę na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego (wymóg wynikający z art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych). Wyodrębnienie to ma na celu, wykazanie jakie środki pozyskuje się na realizowane zadanie i na co planuje się je wydatkować.
W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę.
2. W załączniku Nr 8 „Fundusz sołecki – przedsięwzięcia” ujęto wydatki m.in. na realizację następujących zadań „Remont budynku przy Sali wiejskiej w Gębicach” z planem wydatków w kwocie 15.000,00 zł, „Remont pomieszczeń sołeckich i miejsca przy pomieszczeniach na boisku sportowym w Romanowie Dolnym” z planem wydatków w kwocie 9.000,00 zł, które sklasyfikowano w § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”. Skład Orzekający wskazuje, że użyte nazewnictwo w odniesieniu do zadania powinno być adekwatne do zakresu prac składających się na dane zadanie, a następnie powinno znaleźć odzwierciedlenie w zastosowanej klasyfikacji budżetowej. 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.) wydatki na zakup usług remontowych powinny być sklasyfikowane w § 4270 „Zakup usług remontowych”.
3. W uzasadnieniu na str. 15 opisano m.in. wydatki na system opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, wskazując, że zaplanowane wydatki na ten cel obejmują m.in. dotację dla prywatnego żłobka „Mali Odkrywcy” w Gębicach. Z analizy projektu budżetu na 2025 wynika, że nie zaplanowano wydatków na udzielenie dotacji na ten cel. (wymienione w załączniku nr 7 dotacje ujęte w § 254 są zaplanowane dla Niepublicznego Przedszkola „Mali Odkrywcy” w Gębicach). Ponadto na

mocy uchwały Nr V/37/2024 Rady Gminy Czarnków z dnia 29 sierpnia 2024 r. uchylono z dniem 1 października 2024 r. uchwałę Nr V/35/2019 Rady Gminy Czarnków z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania oraz rozliczania dotacji celowej dla podmiotów prowadzących żłobek lub klub dziecięcy na terenie Gminy Czarnków.

4. W podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej przywołano art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) podczas gdy z postanowień uchwały nie wynika, żeby Rada Gminy ustaliła maksymalną wysokość pożyczek i/lub poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.
5. W § 2 zawarte zostało odwołanie do załącznika Nr 3 określającego plan przychodów i rozchodów budżetu. Powyższe odwołanie winno zostać zamieszczone w § 3 i § 4 uchwały, którymi określone zostały kwoty planowanych przychodów i rozchodów budżetu.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Monika Paczyńska

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