

Uchwała Nr SO-17/0952/238/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 11 grudnia 2024 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Miasta i Gminy Buk na rok 2025

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2023 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 r. (ze zm.), w osobach:

Przewodnicząca: Katarzyna Gableta
Członkowie: Katarzyna Kosmowska
Aldona Pruska

działając na podstawie przepisów 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 Burmistrza Miasta i Gminy Buk projekcie uchwały w sprawie uchwały budżetowej na 2025 r.

opinię pozytywną z uwagą w pkt II. 4

Uzasadnienie

I. Projekt uchwały w sprawie uchwały budżetowej na 2025 r. został przedłożony tut. Izbie w dniu 15 listopada 2024 r., tj. w terminie określonym w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie i objaśnienia oraz materiały informacyjne.

1. Szczegółowość projektu, uzasadnienie i objaśnienia oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym uchwałą LV/357/2010 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 31 sierpnia 2010 r. 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, art. 214 pkt 1 i art. 215 tej ustawy.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej na rok 2025 ustalone zostały:
 - a) dochody w kwocie 115.488.828,47 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 94.166.809,41 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 21.322.019,06 zł
 - b) wydatki w kwocie 122.089.309,84 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 91.890.486,08 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 30.198.823,76 zł.
2. Przewidziane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są wyższe niż planowane wydatki bieżące, a zatem spełniony został 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 uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Buk na lata 2025-2044 wynika, że

w 2025 r. i latach następnych spełniona zostanie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu. Skład Orzekający jednakże zauważa, że w latach 2027 – 2029 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, jest niewielka i wynosi odpowiednio 0,92 punktu procentowego w 2027 roku, 0,37 punktu procentowego w 2028 i 0,44 punktu procentowego w 2029 roku. Skład Orzekający wskazuje zatem na konieczność stałego monitorowania prognozowanych wielkości budżetowych, w szczególności dochodów i wydatków bieżących, a w razie potrzeby dokonywania korekt tych wielkości, z zachowaniem zasady realistyczności prognozowania, ewentualnie dokonywania zmian w harmonogramie spłaty zobowiązań, celem zachowania reguły określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niewielkie nawet odstępstwa od przyjętych w projekcie wieloletniej prognozie finansowej założeń, mogą bowiem doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych. 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 o finansach publicznych, ale również realizację nałożonych na Gminę zadań.

4. Projektowany wynik budżetu to deficyt w wysokości 6.600.481,37 zł, który zgodnie z § 3 projektu uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym.

W załączniku Nr 8 (winien być zał. Nr 9) projektu uchwały budżetowej pn. „Plan przychodów i rozchodów Miasta i Gminy Buk w 2025 roku” zaplanowano 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 (§ 905) w kwocie 613.293,29 zł,
- zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 8.800.000,00 zł,

a także rozchody w łącznej kwocie 2.812.811,92 zł z tego z tytułu:

- spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 512.811,92 zł,
- wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 2.300.000,00 zł.

Z informacji zamieszczonej w załączniku Nr 9 do projektu uchwały budżetowej wynika, że zaplanowane w kwocie 613.293,29 zł przychody 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 stanowią środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych otrzymane w latach wcześniejszych.

Skład Orzekający **zwraca uwagę**, że Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych realizowany jest ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 został utworzony na mocy art. 65 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.

2020 r. poz. 568, z późn. zm.), a przepis ten określa również szczególne zasady wykonywania budżetu związane z wykorzystaniem środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Zgodnie natomiast z art. 212 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) uchwała budżetowa określa szczególne zasady wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, wynikające z odrębnych ustaw. Ponadto w myśl art. 237 ust. 1 tej ustawy w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw.

Z przedłożonego projektu uchwały budżetowej nie wynika, na jakie zadanie zostały przeznaczone środki otrzymane z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych zaplanowane w § 905.

Ponadto Gmina planując przychody 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) nie przeznaczyła ich na sfinansowanie deficytu budżetu roku 2025.

Skład Orzekający **zwraca uwagę**, że biorąc pod uwagę charakter środków sklasyfikowanych w § 905 (środki przeznaczone na określone wydatki) uznać należy, że nie mogą one być przeznaczone na rozchody budżetu, tj. na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Obowiązek przeznaczenia omawianych przychodów na wydatki budżetu de facto przesądza o tym, że będą one służyły sfinansowaniu deficytu budżetu. W projekcie uchwały budżetowej należało zatem wskazać co najmniej dwa źródła finansowania deficytu.

Ponadto z analizy projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Buk na lata 2025-2044 wynika, że deficyt zostanie sfinansowany przychodami z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 5.987.188,08 zł (poz.4.1.1) oraz nadwyżką z lat ubiegłych w kwocie 613.293,29 zł (poz.4.2.1).

Zgodnie z art. 229 ustawy o finansach publicznych wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Zmiana sposobu finansowania deficytu budżetu będzie wiązała się z koniecznością zmiany postanowień dotyczących limitu zobowiązań zawartych w postanowieniu § 14 projektu uchwały budżetowej.

5. Planowane w projekcie uchwały budżetowej 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 dochody z tytułu wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.
6. 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.).
7. W postanowieniach projektu uchwały lub w załącznikach wyodrębniono dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw oraz wydatki realizowane w ramach funduszu sołeckiego.
8. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, nie

wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający zauważa, że w podstawie prawnej przywołano art. 111 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. 2024 r. poz. 167, z późn. zm.). Natomiast w części normatywnej projektu uchwały budżetowej upoważniono Burmistrza jedynie do dokonywania czynności, o których mowa w art. 111 pkt 2 ustawy. Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 111 tej ustawy, w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Rada Miasta i Gminy Buk może w uchwale budżetowej upoważnić Burmistrza Miasta i Gminy Buk do:

- dokonania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu Miasta i Gminy Buk, w tym dokonywania przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej,
- dokonywania czynności, o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- dokonywania zmian w planie wydatków budżetu Miasta i Gminy Buk związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, o ile zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu.

Biorąc powyższe pod uwagę, w przypadku gdy intencją Rady będzie upoważnienie Burmistrza do dokonywania zmian w budżecie również na podstawie art. 111 pkt 1 ustawy, wówczas Rada powinna uzupełnić postanowienia dot. upoważnień o ww. zapis.

9. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na rok 2025 wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2025, co spełnia wymóg wynikający z art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
10. 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.), dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi, realizuje Związek Międzygminny „Centrum Zagospodarowania Odpadami - SELEKT”.

III. Skład Orzekający stwierdził, że

1. W postanowieniach § 8 projektu uchwały budżetowej zapisano *„Określa się dochody w kwocie 360.000,00 zł z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i 100 000,00 zł z tytułu części opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych oraz wydatki w kwocie 498 658,00 zł na realizację zadań określonych w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, zgodnie z załącznikiem Nr 12.*

2. Określa się wydatki w kwocie 2 000,00 zł na realizację zadań określonych w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii, zgodnie z załącznikiem Nr 12. „

Ponadto w załączniku Nr 13 pn. „Plan dochodów i wydatków na realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Programu Przeciwdziałania Narkomanii Miasta i Gminy Buk w 2025 roku” zaplanowano również wydatki na dotację bieżącą, zaplanowaną w dziale 851 – „Ochrona zdrowia”, rozdziale 85158 – „Izby wytrzeźwień”, w kwocie 40.658,00 zł.

Skład Orzekający zauważa, że finansowanie bieżącego funkcjonowania izb wytrzeźwień w ramach gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, jest sprzeczne z rekomendacjami Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom (dawniej PARPA) dotyczącymi realizowania i finansowania ww. programów, wydawanymi corocznie i publikowanymi wcześniej na stronach PARPA, a obecnie na stronach KCPU.

W rekomendacjach Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom dotyczącymi realizowania i finansowania gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii w 2025 roku zapisano *„Z uwagi na konieczność zachowania bezpośredniego związku z przeciwdziałaniem negatywnym skutkiem spożywania alkoholu wydaje się uzasadnione finansowanie z opłat od tzw. małpek izb wytrzeźwień. Ich funkcjonowanie jest następstwem negatywnych skutków spożywania alkoholu. Istotnym jest by tego działania nie wpisywać do gminnego programu z uwagi na fakt, że nie jest to jego zakresem”*.

2. W postanowieniach § 14 projektu uchwały budżetowej ustalono *„(...) limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych w kwocie 25 412 811,92 zł, (...)”*. W projekcie uchwały budżetowej nie planuje się przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych, zatem wskazane postanowienie winno brzmieć *„limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek (...)”*.
3. W załączniku Nr 15 do projektu uchwały budżetowej pn. *„Plan dochodów i wydatków Miasta i Gminy Buk związanych z realizacją zadań na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w 2025 roku”* wykazano dochody związane z realizacją zadań na podstawie porozumień planowanych w rozdziałach 60014 oraz 80104. Natomiast w wydatkach wykazano finansowanie z dochodów uzyskanych w rozdziale 60014 z pominięciem rozdziału 80104.
4. W załączniku Nr 16 do projektu uchwały budżetowej pn. *„Plan dotacji celowych związanych z realizacją zadań własnych Miasta i Gminy Buk w 2025 roku”* wykazano § 2030 dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych), natomiast nie wykazano dotacji zaplanowanej w rozdziale 75814 w § 633 – *„Dotacja celowa otrzymana z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych)”*.
5. W postanowieniach § 13 projektu uchwały określono plan dochodów z tytułu środków na realizację zadań inwestycyjnych z programu Polski Ład zgodnie z załącznikiem Nr 17. (winno być zgodnie z załącznikiem nr 18). Natomiast zarówno w postanowieniach projektu uchwały jak i załącznikach do niej nie odniesiono się do wydatków poniesionych ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych. Skład Orzekający wskazuje, że wprawdzie rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych przewiduje dedykowany tym wydatkom § 6370 – *„Wydatki jednostek poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych”*, który pozwala na ich wyodrębnienie, jednakże plan wydatków budżetu Miasta i Gminy Buk na 2023 rok sporządzony jest w szczególowości: dział, rozdział, grupa wydatków. Biorąc powyższe pod uwagę zasadne byłoby wyodrębnienie wydatków poniesionych ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych w uchwale budżetowej.
6. W części normatywnej projektu uchwały:
 - postanowienie w § 2 ust. 1 zawiera odesłanie do załącznika nr 4 zamiast do załącznika nr 5,
 - postanowienie w § 2 ust. 2 zawiera odesłanie do załącznika nr 5 zamiast do załącznika nr 6,
 - postanowienie w § 2 ust. 3 zawiera odesłanie do załącznika nr 6 zamiast do załącznika nr 7,
 - postanowienie w § 2 ust. 4 zawiera odesłanie do załącznika nr 7 zamiast do załącznika nr 8,
 - postanowienie w § 4 zawiera odesłanie do załącznika nr 8 zamiast do załącznika nr 9,
 - postanowienie w § 5 zawiera odesłanie do załącznika nr 9 zamiast do załącznika nr 10,

- postanowienie w § 6 zawiera odesłanie do załącznika nr 10 zamiast do załącznika nr 11,
- postanowienie w § 7 zawiera odesłanie do załącznika nr 11 zamiast do załącznika nr 12,
- postanowienie w § 8 zawiera odesłanie do załącznika nr 12 zamiast do załącznika nr 13,
- postanowienie w § 9 zawiera odesłanie do załącznika nr 13 zamiast do załącznika nr 14,
- postanowienie w § 10 zawiera odesłanie do załącznika nr 14 zamiast do załącznika nr 15,
- postanowienie w § 11 zawiera odesłanie do załącznika nr 15 zamiast do załącznika nr 16,
- postanowienie w § 12 zawiera odesłanie do załącznika nr 16 zamiast do załącznika nr 17,
- postanowienie w § 13 zawiera odesłanie do załącznika nr 17 zamiast do załącznika nr 18.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Katarzyna Gableta

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