

Uchwała SO-11/0952/273/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 21 grudnia 2023 roku

**w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Nowe Miasto nad Wartą
na 2024 rok.**

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 osobach:

Przewodnicząca: Małgorzata Okrent
Członkowie: Małgorzata Lisowska
Danuta Szczepańska

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), 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 projekcie uchwały budżetowej Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok

opinię pozytywną z uwagami.

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały budżetowej przedłożony został przez Wójta w dniu 30 listopada 2023 roku. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie oraz dokument o nazwie „Materiały informacyjne do projektu uchwały budżetowej na 2024 rok”. Szczegółowość projektu, uzasadnienia i materiałów informacyjnych odpowiadają wymogom określonym uchwałą Rady Gminy Nowe Miasto nad Wartą Nr XLII/256/2010 z dnia 26 sierpnia 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zarząd jednostki samorządu terytorialnego sporządza i przedkłada projekt uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania – do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. **Projekt uchwały budżetowej na 2024 rok, przedłożono 15 dni po ustawowym terminie.**

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:
 - dochody w wysokości 61.060.180,84 zł, w tym:
 - dochody bieżące w wysokości 51.148.320,10 zł,

- dochody majątkowe w kwocie 9.911.860,74 zł,
- wydatki w wysokości 68.065.871,45 zł, w tym:
 - wydatki bieżące w wysokości 51.612.434,34 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 16.453.437,11 zł.

Proponowane w projekcie uchwały budżetowej dochody bieżące są niższe od planowanych wydatków bieżących, a zatem nie zostanie spełniony wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Skład Orzekający dokonał oceny spełnienia relacji, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych z uwzględnieniem przepisu art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1927, z późn. zm.).

Zgodnie z przepisami art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw. 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 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.

Z ustaleń Składu Orzekającego dokonanych na podstawie opiniowanego projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Nowe Miasto nad Wartą na lata 2024-2031 wynika, że suma przekroczeń relacji, której mowa w art. 242 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych jest niższa od sumy nadwyżek wynikających z tej relacji w latach 2022-2025 (poz. 7.2 – wykonana nadwyżka operacyjna w roku 2022 oraz prognozowana nadwyżka operacyjna w latach 2023 i 2025). Spełniony zatem będzie wymóg wynikający z art. 242 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

Skład Orzekający zwraca uwagę na konieczność stałego monitorowania prognozowanych wielkości budżetowych, a w szczególności dochodów i wydatków bieżących i w razie potrzeby dokonywania korekt tych wielkości z zachowaniem zasady realizmu prognozowania.

Niewielkie nawet odstępstwa od przyjętych założeń osiągnięcia zakładanych nadwyżek dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi mogą doprowadzić do naruszenia relacji, o której mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, a co za tym idzie może zostać zagrożona realizacja zadań publicznych przez Gminę Nowe Miasto nad Wartą w 2024 roku i latach następnych.

W § 3 postanowień projektu uchwały budżetowej źródła sfinansowania deficytu określono w następujący sposób:

„Deficyt budżetu w kwocie 7 005 690,61 zł zostanie sfinansowany przychodami z tytułu

- *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 w kwocie 0,00 zł;*

- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 0,00 zł;
- kredytu długoterminowego w kwocie 7 005 690,61 zł;
- nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w kwocie 0,00 zł”.

Z powyższego wynika, że deficyt budżetu w kwocie 7.005.690,61 zł postanowiono sfinansować tylko przychodami z tytułu kredytu długoterminowego. Zbędnie zatem wykazano przychody, których projektowana wartość w roku 2024 wynosi 0,00 zł.

W załączniku Nr 5 do projektu uchwały budżetowej pn. „Przychody, rozchody Gminy Nowe Miasto nad Wartą w 2024 roku” przewidziano przychody w kwocie 7.625.871,33 zł, które w całości stanowią przychody z tytułu pożyczek i kredytów na rynku krajowym oraz rozchody w kwocie 620.180,72 zł, na które składają się spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów.

2. 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 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).
3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest zgodny pod względem rachunkowym.
4. Zakres proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych.

III.

Skład Orzekający wskazuje na następujące nieprawidłowości i uchybienia:

1. Zadania określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1469, z późn. zm.) dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina realizuje we własnym zakresie. Zgodnie z postanowieniami § 10 „Określa się dochody z tytułu gospodarowania odpadami w wysokości 3.293.810,00 zł i wydatki na realizację zadań związanych z gospodarowaniem odpadami w wysokości 3.293.810,00 zł”.

Analiza załącznika Nr 1 do projektu uchwały budżetowej pn. „Dochody budżetu Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok” wykazała, że kwotę 3.293.810,00 zł zaprojektowano w § 0490 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”. Poza opisanymi dochodami w dziale 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi” zaprojektowano również dochody w:

- § 0640 – „Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień” w kwocie 10.000,00 zł,
- § 0830 – „Wpływy z usług” w kwocie 8,00 zł,
- § 0910 – „Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” w kwocie 14.100,00 zł.

W dziale 900, rozdziale 90002 zaplanowano zatem dochody na łączną kwotę 3.317.918,00 zł.

Z kolei analiza załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej pn. „Plan wydatków budżetu Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok” wykazała, że w dziale 900, rozdziale 90002 plan wydatków wynosi 3.293.810,00 zł. Całość zaplanowanych wydatków stanowią wydatki bieżące.

Z uwagi na specyfikę ww. środków zarówno wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wpływy z tytułu kosztów postępowania egzekucyjnego, opłaty komorniczej i kosztów upomnień związanych ze ściąganiem zaległości powstałych w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi winny być przeznaczone na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 6 ust. 1aa ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

Ponadto, Skład Orzekający zwraca uwagę, że w wydatkach bieżących planowanych do poniesienia na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie ujęto wydatków związanych z egzekwowaniem zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach „Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;
- 4) edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi”.

W związku z powyższym, w dziale 900, rozdziale 90002 należy ująć zgodnie z wyżej cytowanym przepisem wszystkie wydatki związane z obsługą administracyjną systemu gospodarki odpadami, w tym związane z postępowaniem egzekucyjnym.

2. Przedłożony projekt uchwały budżetowej nie zabezpiecza pełnej kwoty środków finansowych na realizację przedsięwzięcia wieloletniego pn. „Budowa stacji uzdatniania wody w Boguszynie”, bowiem z analizy załącznika Nr 9 do projektu uchwały budżetowej pn. „Wydatki majątkowe Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok” wynika, że na zadanie przewidziano wydatki w wysokości 2.857.443,75 zł (§ 6050 – 272.137,50 zł oraz § 6370 – 2.585.306,25 zł). Z kolei, w załączniku Nr 2 do projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej pn. „Wykaz przedsięwzięć” limit wydatków na 2024 rok ustalono w wysokości 3.265.000,00 zł. Niezaplanowanie w projekcie uchwały budżetowej pełnej kwoty wydatków na zadanie wieloletnie stanowi naruszenie art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, Skład Orzekający ustalił, że opisywana inwestycja otrzymała dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych w kwocie 5.700.000,00 zł, co wynika z informacji zamieszczonych na stronie internetowej www.gov.pl/web/premier/wyniki-ii-naboru (wyniki naboru z dnia 30.05.2022 r.). Skład Orzekający ustalił, że w budżetach lat 2022 i 2023 Jednostka nie planowała środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na powyższe zadanie.

Z załącznika Nr 10 „Dochody zaplanowane do realizacji w 2024 roku Rządowego Funduszu POLSKI ŁAD, Program Inwestycji Strategicznych. Wydatki zaplanowane do realizacji w 2024 roku ze środków Rządowego Funduszu – POLSKI ŁAD, Program Inwestycji Strategicznych” wynika, że na powyższe zadanie, zarówno po stronie dochodów jak i wydatków, zaplanowano 2.585.306,25 zł.

3. W podsumowaniu załącznika nr 2 „Plan wydatków budżetu Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok” w następujących kolumnach wykazano błędne sumy:
 - „Plan” wykazano kwotę 68.074,079,91 zł zamiast 68.065.871,45 zł,
 - „Wydatki bieżące” wykazano kwotę 51.620.642,80 zł zamiast 51.612.434,34 zł,
 - „Wydatki jednostek budżetowych” wykazano kwotę 43.031.842,80 zł zamiast 43.023.634,34 zł,
 - „Wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań” wykazano kwotę 16.604.725,52 zł zamiast 16.596.517,06 zł.
4. Pomiędzy załącznikami do projektu uchwały budżetowej wystąpiły następujące niespójności:
 - Nr 2 pn. „Plan wydatków budżetu Gminy Nowe Miast nad Wartą na 2024 rok” a Nr 3 pn. „Dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami w 2024 r.”, mianowicie w załączniku Nr 2 w dziale 855 – „Rodzina”, rozdziale 85502 – „Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego”, § 4010 – „Wynagrodzenia osobowe pracowników” wykazano kwotę 186.276,00 zł oraz w § 4110 – „Składki na ubezpieczenia społeczne” wykazano kwotę 363.345,00 zł a w załączniku Nr 3 odpowiednio 177.234,00 zł i 372.387,00 zł,
 - Nr 9 pn. „Wydatki majątkowe Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok” a Nr 12 pn. „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi”, mianowicie w załączniku Nr 9 w dziale 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90004 – „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach” wykazano m.in. zadanie „Urządzenie placu zabaw w Wolicy Nowej”, dla którego zaprojektowano wydatki w § 6057 w kwocie 44.402,00 zł oraz § 6059 w kwocie 55.212,10 zł, natomiast w załączniku Nr 12 pod poz. ##### do wskazanych wydatków przypisano zadanie o nazwie „Urządzenie miejsc rekreacji na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą” (zadanie o takiej nazwie wykazano pod poz. 1.1).
5. W załączniku nr 10 w części „Wydatki zaplanowane do realizacji w 2024 roku ze środków Rządowego Funduszu – POLSKI ŁAD, Program Inwestycji Strategicznych” dla działu o symbolu 010 wskazano opis „Oświata i wychowanie” zamiast „Rolnictwo i łowiectwo”.
6. W załączniku nr 11 w części „Dochody zaplanowane do realizacji w 2024 roku Rządowego Funduszu – POLSKI ŁAD, Rządowy Program Odbudowy Zabytków” zaprojektowano środki finansowe z Rządowego Funduszu Odbudowy Zabytków m.in. w ramach wstępnej promesy nr RPOZ/2022/11959/Polskiład w kwocie 507.139,61 zł oraz promesy nr Edycja2RPOZ/2023/8397/Polskiład. Z części „Wydatki zaplanowane do realizacji w 2024 roku ze środków Rządowego Funduszu – POLSKI ŁAD, Rządowy Program Odbudowy Zabytków” wynika,

że kwota 507.139,61 zł została zaprojektowana jako dotacja celowa na polichromie nawy głównej Kościoła pw. Św. Trójcy w Nowym Mieście nad Wartą – etap I Prezbiterium-Konserwacja techniczna Polichromii Ściennej, a kwota 151.639,88 zł została zaprojektowana na jako dotacja celowa na polichromie nawy głównej Kościoła pw. Św. Trójcy w Nowym Mieście nad Wartą etap II Chór muzyczny - Konserwacja techniczna Polichromii Ściennej.

Wymienione wyżej zadania związane z udzieleniem dotacji są przedsięwzięciami wieloletnimi wykazanymi w załączniku Nr 2 do projektu WPF w poz. 1.3.2.13 – „Dotacja dla Kościoła N.Miasto etap I – Dotacja na polichromie nawy głównej Kościoła Nowe Miasto”, dla którego okres realizacji określono w latach 2024-2025, łączne nakłady finansowe wynoszą 1.014.279,23 zł, limit wydatków na 2024 rok to 507.139,61 zł a na 2025 rok to 507.139,62 zł oraz w poz. 1.3.2.14 – „Dotacja dla Kościoła Nowe Miasto etap II – Polichromie nawy głównej etap II”, dla którego okres realizacji określono w latach 2024-2025, łączne nakłady finansowe wynoszą 303.279,75 zł, limit wydatków na 2024 rok to 151.639,87 zł a na 2025 rok to 151.639,88 zł.

W dniu 4 grudnia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej wpłynęły uchwały Rady Gminy Nowe Miasto nad Wartą podjęte na sesji w dniu 30 listopada 2023 r.:

- Nr LVIII/383/2023 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Świętej Trójcy w Nowym Mieście nad Wartą na realizację prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – z treści uchwały wynika, że Parafia otrzyma dotację w 2024 roku w kwocie 1.014.279,23 zł,
- Nr LVIII/384/2023 w sprawie udzielenia dotacji celowej dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Świętej Trójcy w Nowym Mieście nad Wartą na realizację prac konserwatorskich, restauratorskich oraz robót budowlanych w ramach Rządowego Programu Odbudowy Zabytków – z treści uchwały wynika, że Parafia otrzyma dotację w 2024 roku w kwocie 303.279,75 zł.

7. Skład Orzekający stwierdził, że w dołączonym uzasadnieniu wykazano inne kwoty niż w załącznikach do projektu uchwały budżetowej:

- na str. 3-4 wystąpiły następujące niezgodności z załącznikiem Nr 1 „Dochody budżetu Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok”:
 - w dziale 020 - „Leśnictwo”, rozdziale 02001 - „Gospodarka leśna” § 0750 - „Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze” podano 12.000,00 zł zamiast 15.000,00 zł,
 - w dziale 400 - „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę” podano 1.806.175,00 zł zamiast 1.707.095,00 zł,
 - w rozdziale 40002 - „Dostarczanie wody” podano 1.805.540,00 zł zamiast 1.699.160,00 zł, § 0830 - „Wpływy z usług” podano 1.780.440,00 zł zamiast 1.672.060,00 zł, § 0920 - „Wpływy z pozostałych odsetek” podano 18.000,00 zł zamiast 20.000,00 zł,
 - w rozdziale 40003 - „Dostarczanie energii elektrycznej” podano 635,00 zł zamiast 935,00 zł, § 0830 - „Wpływy z usług” podano 600,00 zł zamiast 900,00 zł,
- na str. 10 uzasadnienia przy opisie do rozdziału 90004 – „Utrzymanie zieleni w miastach i gminach” podano, że Gmina otrzymała „Środki z PROW” m.in. na zadanie o nazwie „Place

zabaw Chociczy i Dębnie” w kwocie 151.353,00 zł, podczas gdy zadanie o takiej nazwie nie występuje w projekcie budżetu, a przytoczoną kwotę przypisano do zadania o nazwie „Urządzenie miejsc rekreacji na terenie Gminy Nowe Miasto nad Wartą”, co wynika z załączników Nr 9 „Wydatki majątkowe Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok” Nr 12 „Wydatki na programy i projekty realizowane ze środków z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi”,

- na str. 24 wystąpiły rozbieżności z załącznikiem Nr 2 „Plan wydatków budżetu Gminy Nowe Miasto nad Wartą na 2024 rok”, to jest w rozdziale 85502 - „Świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego”, § 4010 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” podano 177.234,00 zł zamiast 186.276,00 zł, § 4110 - „Składki na ubezpieczenia społeczne” podano 172.387,00 zł zamiast 363.345,00 zł.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego badania Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Małgorzata Okrent

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