



Uchwała Nr SO-14/0952/228/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 13 grudnia 2023 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Lubasz 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 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), 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.), o przedłożonym przez Wójta Gminy Lubasz projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok wyraża

opinię pozytywną z uwagą
w pkt III.1 uzasadnienia

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały budżetowej na 2024 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2023 r. (zarządzenie Nr 181.2023 Wójta Gminy Lubasz z dnia 13 listopada 2023 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 XXIX/332/2010 Rady Gminy Lubasz z dnia 9 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

II.

1. W projekcie uchwały budżetowej na 2024 r. zostały ustalone:

- a) dochody w wysokości 55.249.200,20 zł, w tym:
 - dochody bieżące w kwocie 40.839.839,81 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 14.409.360,39 zł;
- b) wydatki w wysokości 58.598.073,20 zł, w tym:
 - wydatki bieżące w kwocie 39.612.166,89 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 18.985.906,31 zł.

Proponowane w projekcie budżetu planowane dochody bieżące, są wyższe od planowanych

wydatków bieżących o kwotę 1.227.672,92 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Deficyt budżetu w wysokości 3.348.873,00 zł, zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały zostanie sfinansowany przychodami ze sprzedaży innych papierów wartościowych.
3. W projekcie uchwały budżetowej (załącznik Nr 3) zaplanowano przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w wysokości 4.116.000,00 zł.
Ponadto zostały zaplanowane rozchody ze spłat otrzymanych krajowych kredytów i pożyczek (§ 992) w wysokości 767.127,00 zł.
4. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej, w projekcie uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej oraz w materiałach informacyjnych wynika, że spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ufp., co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu. Skład Orzekający zauważa jednak, iż w latach 2026-2028 występuje zagrożenie w zakresie zachowania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy, gdyż w latach 2026-2028 różnica pomiędzy wskaźnikiem dopuszczalnym obliczonym w oparciu o plan trzeciego kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy z poz. 8.3, a wskaźnikiem planowanym łącznej spłaty zobowiązań z poz. 8.1 jest niewielka i wynosi odpowiednio: 0,84; 0,81 i 0,82 punktu procentowego.

Skład Orzekający wskazuje, że konieczne jest stałe monitorowanie prognozowanych wielkości budżetowych, w szczególności dochodów i wydatków bieżących, a w razie potrzeby dokonywanie korekt tych wielkości, z zachowaniem zasady realistyczności prognozowania, ewentualnie dokonywanie zmian w harmonogramie spłaty zobowiązań, celem zachowania reguły określonej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Niewielkie nawet odstępstwa od przyjętych w projekcie wieloletniej prognozy finansowej założeń, mogą bowiem doprowadzić do naruszenia relacji wynikającej z przepisu art. 243 ustawy o finansach publicznych. Przy czym prognoza musi być realna i gwarantować we wszystkich latach, nie tylko zachowanie relacji z art. 243, ale również realizację nałożonych na gminę zadań.

5. 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). Podstawę prawną należy uzupełnić o art. 222 ustawy o finansach publicznych odnoszący się do tworzonych w budżecie rezerw.
6. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, 214 i 215 ustawy.
7. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
8. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć, ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2024, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
9. Do projektu budżetu dołączono m.in.: plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań

z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminie ustawami, dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatki nimi finansowane na zadania z zakresu ochrony środowiska, plan dochodów z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i zwalczania narkomanii, a także plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu soleckiego oraz środki do dyspozycji jednostek pomocniczych gminy. Ponadto wskazano środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wraz z ich przeznaczeniem na wydatki.

10. W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Projekt jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny, za wyjątkiem nieprawidłowości wymienionych w pkt III uzasadnienia.
11. Z przedłożonego projektu wynika, że Gmina realizuje samodzielnie 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.), a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Dochody za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały zaplanowane w wysokości 3.354.696,00 zł (w tym rozdział 90002 § 0490 w kwocie 3.315.596,00 zł), a wydatki zostały zaplanowane w wysokości 3.355.753,00 zł (w tym rozdział 90002 § 4300 w kwocie 3.228.000,00 zł). Z powyższego wynika, że dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pokrywają w całości wydatków na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i występuje deficyt w kwocie 1.057,00 zł.

Rada Gminy Lubasz uchwałą Nr XXXII/290/21 z dnia 23 listopada 2021 r., na podstawie art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, postanowiła o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

III.

Skład Orzekający wskazuje:

1. Z danych załącznika Nr 2, odzwierciedlającego planowane wydatki budżetu wynika, że na wynagrodzenia nauczycieli klasyfikowane w § 4790 „Wynagrodzenia osobowe nauczycieli” zaplanowane zostały środki w łącznej wysokości 7.123.000,00 zł. Planowane wydatki są o 733.380,00 zł niższe od wydatków zaplanowanych na ten cel w budżecie na rok 2023 (po zmianach), które zaplanowano w łącznej wysokości 7.856.380,00 zł. Według projektu ustawy budżetowej na 2024 r. kwota bazowa, na podstawie której wylicza się wynagrodzenia nauczycieli, wyniesie 4.471,28 zł (obecnie wynosi ona 3.981,55 zł). Powyższe przełoży się na średnie wynagrodzenie brutto, które wylicza się na podstawie art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984, z późn. zm.). Z zawiadomienia Ministra Finansów z dnia 13 października 2023 r. Nr ST3.4750.19.2023 wynika, iż w kwocie części oświatowej subwencji ogólnej planowanej na rok 2024 zostały uwzględnione skutki finansowe zmiany zakresu zadań oświatowych, w tym m.in. skutki wzrostu o 12,3% średnich wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2024 r. Ustalono również, iż na rok 2024 dla Gminy Lubasz została

zaplanowana część oświatowa subwencji ogólnej w wysokości 11.165.366,00 zł, tj. w kwocie o 1.612.708,00 zł wyższej od części oświatowej subwencji ogólnej na 2023 rok wynoszącej 9.552.658,00 zł.

Z analizy wynika, że planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe nauczycieli w projekcie budżetu na 2024 rok są o 1,83 % niższe od planowanych wydatków na 2023 rok (po zmianach), i nie uwzględniają wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli. Wójt Gminy w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej podał (str. 7-8 uzasadnienia): „Wydatki w projekcie uchwały budżetowej na 2024r. zaplanowano z uwzględnieniem zadań własnych i zleconych, z wyodrębnieniem wydatków inwestycyjnych, wydatków na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii. Ponadto zestawiono wielkości dotacji planowanych do udzielenia z budżetu gminy w 2024r., wyodrębniono Fundusz Soleccki według zestawienia wydatków na poszczególne przedsięwzięcia. Wzięto również pod uwagę, że:

a) w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 przyjęto prognozowany średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych na poziomie 106,60% - w projekcie budżetu gminy założono wzrost o około 110%,

b) uwzględniono wzrost najniższego wynagrodzenia od 1.01.2024r. w wartości 4.242 zł oraz od 1.07.2024r. -4.300 zł.

c) wysokość składek na Pracownicze Plany Kapitałowe pracodawcy wynosić będą 1,5 proc. wynagrodzenia brutto pracownika,

d) wskaźnik wzrostu płac nauczycieli wyniesie 12,3%.

e) składka na Fundusz Pracy planowana jest w wysokości 2,45% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne, a odpis na ZFŚS według stawki obowiązującej od 1.07.2023 r.

Zgodnie z przyjętymi przez Radę Gminy założeniami do projektu budżetu gminy na 2024r. zabezpieczono:

- podwyższenie wynagrodzeń po przeprowadzeniu analizy obciążeń pracowniczych, dostosowania struktury do możliwości finansowych (...)."

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 uwagę.

2. Według postanowień § 10 projektu uchwały: *„Dochody z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy Prawo Ochrony Środowiska, przeznacza się na finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 8, zgodnie z załącznikiem Nr 9”*. Z analizy załącznika Nr 9 pn. „Wpływy i wydatki związane z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska” w powiązaniu z objaśnieniami do projektu uchwały budżetowej wynika, że wpływy z opłat i kar za korzystanie ze środowiska (rozdział 90019 § 0690 kwota 3.000,00 zł) przeznacza się na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu, poprzez „dofinansowanie do wymiany źródeł ciepła” (rozdział 90005 § 6230 kwota 3.000,00 zł). Z powyższego wynika, że wpływy z opłat przeznaczone zostały na przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, o których mowa w art. 400a ust 1 pkt 21 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556, z późn. zm.). Z brzmienia art. 400a ust. 1 pkt 8 ustawy wynika, że *„Finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej obejmuje: przedsięwzięcia związane z gospodarką odpadami”*, zatem w projekcie uchwały wystąpiła niespójność między postanowieniami uchwały w jej części normatywnej (§ 10) a załącznikiem Nr 9.
3. W rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” § 6230 „Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych” sklasyfikowane zostały przewidziane w kwocie 11.000,00 zł dotacje, które jak wynika z uzasadnienia projektu stanowią *„dotacje celowe na dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków i ekologicznych szamb”*.

Skład Orzekający wskazuje, iż 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.) dotacje na dofinansowanie inwestycji z zakresu ochrony środowiska, których celem jest dofinansowanie budowy przydomowych oczyszczalni ścieków winny zostać ujęte w rozdziale 01044 „Infrastruktura sanitacyjna wsi”.
4. Z planu dochodów i wydatków budżetu wynika, że w dziale „Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej”, rozdziale 85395 „Pozostała działalność” § 2180 „Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19” zaplanowane zostały środki w kwocie 4.080,00 zł, przeznaczane na wydatki sklasyfikowane w dziale 852 „Pomoc społeczna” rozdziale 85295 „Pozostała działalność” § 3110 i § 4210. Powyższe środki zostały wyodrębnione w załączniku Nr 13, z którego wynika, że przedmiotowe środki związane są z refundacją podatku VAT dla odbiorców paliw gazowych. Refundacja podatku VAT jest zadaniem zleconym gminie, która otrzymuje środki na realizację wypłat z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Przyznanie dodatku gazowego jest uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego w rozumieniu przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych, więc dochody otrzymane przez gminę na ten cel powinny być ujmowane w dziale 852 „Pomoc społeczna”, rozdziale 85295 „Pozostała działalność”.
5. W postanowieniu § 18 pkt 2 projektu uchwały proponuje się upoważnić Wójta do *„zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu do wysokości 4.000.000,00 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. W związku z powyższym przytoczone wyżej upoważnienie dla Wójta winno mieć następującą treść: „(...) zaciągania kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego przejściowego deficytu budżetu do wysokości 4.000.000,00 zł.”.

6. W postanowieniu § 17 projektu uchwały zapisano: „Ustala się kwotę 3.000.000,00 zł, do której Wójt Gminy Lubasz może samodzielnie zaciągnąć zobowiązania”. Zgodnie z 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.), do wyłącznej właściwości rady gminy należy określenie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania. Zatem powyższe postanowienie winno brzmieć „Ustala się sumę 3.000.000,00 zł, do której Wójt może samodzielnie zaciągnąć zobowiązania.”.
7. W załączniku Nr 2 „Wydatki budżetu gminy na 2024 r.” zaplanowano m.in. wydatki z tytułu dotacji celowej na pomoc finansową między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych (§ 6300) w rozdziale 60014 w kwocie 10.000,00 zł oraz z tytułu dotacji celowej na pomoc finansową między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących (§ 2710) w rozdziale 60004 w kwocie 45.000,00 zł.

Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownej uchwały przed przekazaniem środków na powyższy cel.

Wskazując na powyższe 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.