

Uchwała Nr SO-19/0952/239/2023

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 13 grudnia 2023 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Rogoźno 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 Aldona Pruska
Członkowie: Katarzyna Gableta
 Michał Suchanek

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 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Burmistrza Rogoźna projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok

**opinię pozytywną z uwagami
w pkt I. oraz w pkt III**

UZASADNIENIE

I.

Projekt uchwały budżetowej Gminy Rogoźno na 2024 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2023 r. (zarządzenie Nr OR.0050.1.286.2023 Burmistrza Rogoźna z dnia 14 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 odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr LV/389/2010 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Rogoźno, za wyjątkiem wymogu określonego w § 2 ust. 2 wskazanej uchwały, w brzmieniu: *Załącznik do projektu uchwały budżetowej o wydatkach sporządza się z podziałem na wydatki bieżące i majątkowe, w szczególności działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej.*

II.

1. W projekcie budżetu na 2024 r. zostały ustalone:

1) dochody w wysokości 91.680.215,27 zł, w tym:

- dochody bieżące w kwocie 89.600.264,96 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 2.079.950,31 zł;
- 2) wydatki w wysokości 90.581.470,07 zł, w tym:
- wydatki bieżące w kwocie 87.984.792,07 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 2.596.678,00 zł.
2. Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 1.615.472,89 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy o finansach publicznych.
 3. Planowany wynik budżetu to nadwyżka w wysokości 1.098.745,20 zł, która zgodnie z postanowieniami § 3.1 części normatywnej uchwały zostanie przeznaczona na spłatę rat kredytów i pożyczek zaciągniętych na rynku krajowym.
 4. W projekcie budżetu zaplanowano przychody z tytułu sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w wysokości 698.254,80 zł. Ponadto zostały zaplanowane rozchody z tytułu spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 1.797.000,00 zł.
 5. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Rogoźno na lata 2024-2040 wynika, że w roku 2024 w latach następnych spełniona zostanie relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.

Skład Orzekający zauważa jednak, iż w latach 2026-2027 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 0,04 % i 0,25 % punktu procentowego.

Skład Orzekający wskazuje 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 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.
6. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a szczególności art. 212 i 215 ustawy o finansach publicznych.
 7. 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, na zadania własne bieżące oraz subwencji, zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta, za wyjątkiem dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań własnych bieżących, zaplanowanych w:
 - rozdz. 85213 § 2030 w kwocie 113.890,00 zł, podczas gdy z informacji przekazanej tut. Izbie przez dysponenta - Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu (zwanego dalej dysponentem) - wynika kwota 62.890,00 zł,
 - rozdz. 85214 § 2030 w kwocie 132.500,00 zł, podczas gdy z informacji dysponenta wynika kwota 52.500,00 zł,
 - rozdz. 85219 § 2030 w kwocie 143.800,00 zł, podczas gdy z informacji przekazanej tut. Izbie przez dysponenta nie wynika, aby w tej podziale klasyfikacji budżetowej była planowa dotacja.
 8. Kwota zaplanowanej w wydatkach budżetu rezerwy celowej mieści się w granicach określonych w przepisach art. 222 ust. 3 ustawy finansach publicznych, a ponadto 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). Jednakże rezerwa ogólna zgodnie w treścią projektu uchwały budżetowej (§ 4) wskazana w wysokości 90.000,00 zł nie mieści się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 ustawy finansach publicznych, gdyż stanowi 0,999 % wydatków ogółem. Ponadto wystąpiła rozbieżność pomiędzy kwotami rezerw wykazanymi w treści projektu uchwały budżetowej a wykazanymi w uzasadnieniu (str. 15). W uzasadnieniu wskazano, że rezerwa ogólna wynosi 100.000,00 zł a rezerwa celowa, w tym na zarządzanie kryzysowe 290.000,00 zł, zaś w treści normatywnej projektu uchwały (§ 4) zapisano, że rezerwa ogólna wynosi 90.000,00 zł, zaś rezerwa celowa, w tym na zarządzanie kryzysowe, wynosi 300.000,00 zł.
 9. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń.
 10. Zadania określane 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 Gmina realizuje samodzielnie. Dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały zaplanowane w wysokości 7.296.101,53 zł (w tym rozdz. 90002 § 0490 w kwocie 7.295.101,53 zł), zaś wydatki zaplanowano w wysokości 7.302.280,31 zł (w tym rozdz. 90002 § 4300 w kwocie 6.950.640,35 zł). Zatem dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie

pokrywają w całości wydatków na finansowanie systemu gospodarki odpadami komunalnymi (różnica 6.178,78 zł).

Rada Miejska w Rogoźnie uchwałą Nr LVII/536/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. postanowiła o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

11. Planowane w projekcie budżetu na 2024 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2024.

III.

Skład Orzekający zwraca uwagę, że:

1. W planie wydatków majątkowych (zał. nr 4):

- w rozdz. 01095 § 6050 zaplanowano wydatki w wysokości 46.000,00 zł na zadanie pn. „Wielkopolska odnowa wsi – środki z Funduszu Sołeckiego”. Zadanie to stanowi przedsięwzięcie w ramach funduszu sołeckiego, jednakże zgodnie z postanowieniami załącznika Nr 10 do projektu uchwały budżetowej na ww. kwotę składają się wydatki przeznaczone na trzy oddzielne zadania, tj. zadania: pn. „Pięknieje wielkopolska wieś w ramach Wielkopolskiej Odnowy wsi – montaż placu zabaw i otwartej siłowni na stadionie sportowym w Gościejewie” w kwocie 24.000,00 zł (sołectwo Gościejewo), pn. „Wielkopolska Odnowa Wsi 2020+ - zagospodarowanie sołeckiej przestrzeni publicznej” w kwocie 16.000,00 zł (sołectwo Kaziopole) oraz pn. „Wielkopolska Odnowa Wsi - zabezpieczenie środków w ramach realizacji projektu” w kwocie 6.000,00 zł (sołectwo Owieczki).

Skład Orzekający wskazuje ponadto, że wydatki na zadanie pn. „Pięknieje wielkopolska wieś w ramach Wielkopolskiej Odnowy wsi – montaż placu zabaw i otwartej siłowni na stadionie sportowym w Gościejewie” zaplanowano w rozdz. 01095. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych wydatki z ww. tytułu winny zostać sklasyfikowane w dz. 926 „Kultura fizyczna”, rozdz. 92601 „Obiekty sportowe”;

2. W zał. nr 10 do projektu uchwały budżetowej (fundusz sołecki):

- 1) w rozdz. 60016 § 4300 zaplanowano wydatki na zadanie pn. „Zakup kruszywa wraz z utwardzeniem drogi”, w rozdz. 90015 § 4300 zaplanowano wydatki na zadanie pn. „Zakup i montaż lamp solarnych” oraz w rozdz. 92109 § 4300 zaplanowano wydatki na zadanie pn. „Budowa utwardzonego wjazdu na teren świetlicy” Skład Orzekający wskazuje, że nazwa zadania, co do zasady, powinna być zbieżna z charakterem planowanych prac i ostatecznie powinna mieć odzwierciedlenie w prawidłowej klasyfikacji budżetowej. W obecnym brzmieniu nazwy ww. zadań wskazują, w przypadku pierwszego z zadań na wydatek związany z remontem, zaś w odniesieniu do pozostałych zadań na majątkowy charakter wydatków. W związku z powyższym

właściwą dla ww. zadań jest klasyfikacja, odpowiednio: § 4270 „Zakup usług remontowych” oraz § 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”;

Ponadto, w odniesieniu do zadania pn. „Zakup lamp solarnych” Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z załącznikiem Nr 4 do projektu uchwały budżetowej (wydatki majątkowe) wskazane zadanie nosi nazwę „Zakup i montaż lamp solarnych – sołectwo Jaracz”;

Skład Orzekający zwraca również uwagę na szereg przypadków nieprawidłowego klasyfikowania w § 4210 zadań związanych z modernizacją lub utrzymaniem różnych obiektów, bądź zadań o niezdefiniowanym zakresie, tj. zadań takich jak np.:

- „Modernizacja, wyposażenie i utrzymanie obiektu (wiata) na terenie boiska sportowego”,
- „Utrzymanie i wyposażenie świetlicy wiejskiej”,
- „Utrzymanie porządku terenach gminnych całego sołectwa oraz zakup wyposażenia” [pisownia oryginalna],
- „Utrzymanie świetlicy i terenu wokół oraz wyposażenie kuchni”,
- „Utrzymanie i pielęgnacja terenów zielonych”,
- „Nasza świetlica nośnikiem kultury”,
- „Utrzymanie Sali”;

2) w rozdz. 92195 zaplanowano wydatki w § 4220 „Zakup środków żywności”, w związku z organizacją imprez kulturalnych, oświatowych, kulturalno - sportowych oraz festynów i dożynek wiejskich, zaś w § 4300 „Zakup usług pozostałych” zaplanowano wydatki na zadanie pn. „Wyjazd integracyjny”.

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający wskazuje, że fundusz sołecki jest częścią budżetu gminy, co oznacza konieczność przy realizacji przedsięwzięć finansowanych z tego funduszu, stosowania zasad ponoszenia wydatków z budżetu, m.in. zasady określonej w art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W ocenie Składu Orzekającego, o ile organizacja wydarzeń (imprezy, festyny, dożynki) może być zakwalifikowana jako przedsięwzięcie wspierające i upowszechniające ideę samorządową lub przedsięwzięcie z zakresu promocji gminy, czy też upowszechniające kulturę i sport, to ponoszenie kosztów zakupu artykułów spożywczych na taką imprezę budzi wątpliwości. Zadania gminy związane organizowaniem imprez o charakterze kulturalnym, sportowym itd. mogą być realizowane bez potrzeby generowania wydatków z budżetu gminy o wyżej wskazanym charakterze. Zakup artykułów żywnościowych ze środków budżetu gminy – funduszu sołeckiego będzie dopuszczalny jedynie wówczas, gdy są one niezbędne do przeprowadzenia imprezy, w ramach której realizowane jest zadanie własne gminy, zgodne z planami jej rozwoju oraz służące poprawie warunków życia mieszkańców.

Z kolei w zakresie wyjazdu integracyjnego wskazać należy że w katalogu zadań gminy określonym w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym nie ma zadań obejmujących organizowanie i finansowanie wycieczek, a także zadania takie nie zostały powierzone samorządowi gminnemu w żadnym innym akcie prawnym. W piśmiennictwie wskazuje się, że realizując ustawowe zadania z zakresu turystyki i rekreacji (o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym) gmina w celu zaspokajania potrzeb jej mieszkańców jest uprawniona i zobowiązana do podejmowania działań dla rozwoju turystyki na danym terenie i rozwoju niezbędnej infrastruktury, dzięki czemu zaspokaja potrzeby jej mieszkańców jako organizatorów turystyki.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 lipca 2019 r. (sygn. akt III SA/Po 436/19, opubl. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/>). W uzasadnieniu ww. wyroku Sąd wskazał, że *„Trudno bowiem uznać, by wyjazdy integracyjne członków sołectwa stanowiły zarazem zadanie własne gminy, zwłaszcza zaspokajały w jakikolwiek sposób potrzeby pozostałych członków wspólnoty gminnej, a także służyły poprawie warunków życia mieszkańców i zaspokajały potrzeby tej lokalnej zbiorowości. Integracja mieszkańców sołectwa może być osiągnięta także w inny sposób, chociażby przy okazji promocji gminy. Wyjazdy członków społeczności, w ocenie Sądu, wpływają głównie na rozwój regionów, będących celem podróży, a nie obszaru, z którego wyjazdy się odbywają.”*

- 3) w rozdz. 75412 § 4210 zaplanowano w sołectwie Budziszewko zadanie pn. **„Dofinansowanie OSP Budziszewko”** w kwocie 2.000,00 zł. W obecnym brzmieniu nazwa zadania wskazuje na niedopuszczalną prawnie możliwość przekazania OSP środków nie tylko rzeczowych ale także finansowych;
 - 4) w rozdz. 92109 § 4170 zaplanowano wydatki w kwocie 23.100,00 zł, zaś w rozdz. 92109 § 4360 zaplanowano wydatki w kwocie 1.107,00 zł podczas gdy, zgodnie z postanowieniami załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej, we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej wydatki planowane są w kwotach ogółem odpowiednio: 21.100,00 zł oraz 607,00 zł. Zatem we wskazanych przypadkach wydatki funduszu sołectkiego przewyższają ogólne wydatki budżetu planowane w ww. podziałkach klasyfikacji budżetowej.
3. W załączniku Nr 11 do projektu uchwały budżetowej przedstawiającym plan dochodów z tytułu wydawania na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii:
- 1) w rozdz. 85154 wykazano wydatki w § 4260 w kwocie 5.000,00 zł, podczas gdy w załączniku Nr 2 do projektu uchwały budżetowej we wskazanym rozdziale wydatki w kwocie 5.000,00 zł planowane są w § 4220;
 - 2) w rozdz. 85154 wykazano wydatki w § 4270 w kwocie 25.000,00 zł, podczas gdy w załączniku Nr 2 do projektu uchwały budżetowej we wskazanym rozdziale nie planuje się § 4270 a wydatki w kwocie 25.000,00 zł planowane są w § 4260.

IV. Skład Orzekający wskazuje, że:

1. W rozdz. 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi” nie zaplanowano dochodów z wpływów z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień (§ 0640) oraz wpływów z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat (§ 0910), podczas gdy według sprawozdań za III kwartał 2023 r. występowały zaległości.
2. W planie wydatków majątkowych (zał. nr 4):
 - 1) w tytule załącznika wskazano rok 2023, zamiast 2024;
 - 2) wykazano zadanie pn. „Rozbudowa monitoringu wizytowego” (rozdz. 75412 § 6050) z planem wydatków 0,00 zł;
 - 3) w niektórych przypadkach zawarto adnotację, że zadanie będzie realizowane ze środków funduszu sołectkiego, np. w odniesieniu do zadania planowanego w rozdz. 90015 § 6050, zaś niektóre zadania realizowane w ramach funduszu sołectkiego nie posiadają takiej informacji, np. planowane w rozdz. 92601 § 6050;
3. W załączniku Nr 9 do projektu uchwały budżetowej (ochrona środowiska) nie wykazano dochodów w kwocie 100,00 zł planowanych, zgodnie z postanowieniami załącznika Nr 1, w § 0570;
4. W załączniku nr 10 do projektu uchwały budżetowej (fundusz sołectki):
 - 1) w rozdz. 75412 § 6050 w sołectwie Parkowo zaplanowano zadanie pn. „Wykonanie kostki brukowej na płycie tanecznej oraz przy budynku z toaletami na placu rekreacyjnym przy OSP oraz inne bieżące remonty wiat i amfiteatru” w kwocie 43.000,00 zł. Zadanie to zostało w załączniku Nr 4 do projektu uchwały budżetowej (wydatki majątkowe) zaplanowane pod nazwą „Położenie kostki brukowej na płycie tanecznej oraz przy budynku OSP w Parkowie”;
 - 2) w rozdz. 92109 § 6050 zaplanowano zadanie w sołectwie Kaziopole w kwocie 3.628,12 zł pn. „Zaadaptowanie pomieszczenia po sklepie na magazyn i toalety – kolejny etap”. W załączniku Nr 4 do projektu uchwały budżetowej w nazwie wskazanego zadania pominięto wyrażenie „kolejny etap”;
 - 3) w rozdz. 92109 § 4270 zaplanowano wydatki w kwocie 10.000,00 zł na zadanie pn. „Modernizacja dachy w świetlicy wiejskiej”, podczas gdy z załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej wynika, że we wskazanym rozdziale nie jest planowany § 4270;
 - 4) w rozdz. 92195 w § 6050 w sołectwie Cieśle zaplanowano zadanie pn. „Budowa wiaty dla mieszkańców sołectwa” w kwocie 13.000,00 zł. Zadanie to zostało w załączniku Nr 4 do projektu uchwały budżetowej zaplanowane pod nazwą „Budowa wiaty dla mieszkańców Ciesiel”;
 - 5) w rozdziałach 01095, 90015 oraz 92601 § 6050 opatrzone nazwą „Wydatki inwestycyjne” zamiast „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”.
5. W załączniku Nr 11 do projektu uchwały budżetowej przedstawiającym plan dochodów z tytułu wydawania na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatków na realizację zadań określonych

w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii niżej wymienione podziałki klasyfikacji budżetowej opatrzone nieprawidłowymi nazwami, tj. rozdz. 75618 jako „Wpływy z innych opłat stanowiących dochody”, zamiast „Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw”, § 0480 jako „Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu”, zamiast „Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych” oraz § 4120 jako „Składki na Fundusz Pracy”, zamiast „Składki na Funduszu Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy”.

Wskazując na powyższe Skład Orzekający postanowił, jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

Aldona Pruska

Pouczenie:

Od uchwały Składu Orzekającego służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, ul. Zielona 8 w terminie czternastu dni od daty doręczenia uchwały.