

Uchwała Nr SO-17/0952/175/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 8 grudnia 2023 r.
w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej
Miasta i Gminy Czarniejewo na rok 2024

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: 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) 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 Burmistrza Miasta i Gminy Czarniejewo projekcie uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Miasta i Gminy Czarniejewo na 2024 rok

**opinię pozytywną
z uwagą w pkt III.3 uzasadnienia**

Uzasadnienie

- I. Projekt uchwały w sprawie uchwały budżetowej Gminy Czarniejewo na 2024 rok został przedłożony tutaj w dniu 15 listopada 2023 r. Wraz z projektem uchwały przedłożone zostało uzasadnienie oraz materiały informacyjne.
 1. Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne odpowiadają wymaganiom określonym uchwałą Nr XLVII/275/10 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 8 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, za wyjątkiem nieprzedłożenia materiałów informacyjnych określonych w § 4 II pkt 3 ww. uchwały, tj. projektów uchwał w sprawie stawek podatków i opłat lokalnych w przypadku nie uchwalenia ich do czasu złożenia projektu 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.

W projekcie uchwały w sprawie uchwały budżetowej Gminy Czerniejewo na 2024 rok ustalone zostały:

a) dochody w kwocie 48.414.337,03 zł, z tego:

- dochody bieżące w kwocie 38.115.867,45 zł,
- dochody majątkowe w kwocie 10.298.469,58 zł;

b) wydatki w kwocie 52.944.900,67 zł, z tego:

- wydatki bieżące w kwocie 38.435.420,37 zł,
- wydatki majątkowe w kwocie 14.509.480,30 zł.

2. Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące powiększone o wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy są wyższe niż planowane wydatki bieżące, a więc został spełniony wymóg art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

3. Projektowany wynik budżetu to deficyt w kwocie 4.530.563,64 zł, który zgodnie z § 3 projektu uchwały zostanie sfinansowany przychodami z tytułu wolnych środków z roku 2022, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 530.563,64 zł oraz przychodami z planowanych do zaciągnięcia pożyczek i kredytów na rynku krajowym do kwoty 4.000.000,00 zł.

4. W załączniku nr 7 pn. „Przychody i rozchody budżetu w 2024 r.” do projektu uchwały budżetowej zaplanowano przychody budżetu w łącznej kwocie 5.269.023,64 zł, z tego z tytułu:

- zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 4.000.000,00 zł,
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§950) w kwocie 1.269.023,64 zł,

a także rozchody z tytułu spłat otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 738.460,00 zł.

Na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r., sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2023 oraz uchwały budżetowej Gminy Czerniejewo na 2023 rok (po zmianach dokonanych uchwałą Nr LXI/490/23 Rady Miasta i Gminy Czerniejewo z dnia 29 listopada 2023 r.), Skład Orzekający ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina Czerniejewo posiada niezaangażowane w budżecie na rok 2023 wolne środki w kwocie 1.963.462,81 zł, które może zaangażować w budżecie na rok 2024. Przy czym Skład Orzekający zauważa, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2023 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2023 r.

5. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na 2024 r. oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta i Gminy Czerniejewo na lata

- 2024-2033 wynika, że w 2024 r. i latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.
6. 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 z tytułu części wyrównawczej, oświatowej i równoważącej subwencji ogólnej oraz wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych zgodne są z kwotami wynikającymi z zawiadomień dysponenta.
 7. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej i rezerw celowych, mieszczą się w granicach określonych w przepisach art. 222 ust. 1 i 3 ustawy o 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).
 8. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych oraz z art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. 2023 r. poz. 103, z późn. zm.).
 9. W postanowieniach projektu uchwały lub w załącznikach wyodrębniono dochody i wydatki związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu wynikającymi z odrębnych ustaw.
 10. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2024, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
 11. 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 Gmina realizuje samodzielnie. Zgodnie z postanowieniem § 7 projektu uchwały budżetowej plan dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi został określony załączniku Nr 10 do projektu uchwały. Z załącznika Nr 10 pn. „Plan dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Miasta i Gminy Czarniejewo w 2024 roku” do projektu uchwały budżetowej wynika, że dochody zaplanowane w dz. 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowisk” rozdz. 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi” § 0490 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw” w wysokości 2.848.708,00 zł zostały przeznaczone na sfinansowanie wydatków zaplanowanych w dz. 900 – „Gospodarka komunalna

i ochrona środowiska” rozdz. 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi”.

Skład Orzekający zauważa, że w załączniku N 1 pn. „Plan dochodów Miasta i Gminy Czerniejewo w 2024 roku” do projektu uchwały budżetowej zostały zaplanowane dochody w łącznej wysokości 2.866.708,00 zł w dz. 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdz. 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi” (z tego w: § 0490 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw” – 2.848.707,00 zł, § 0640 - „Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień” – 8.000,00 zł, § 0910 – „Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” – 10.000,00 zł).

W załączniku Nr 4 pn. „Plan wydatków Miasta i Gminy Czerniejewo w 2024 roku” do projektu uchwały budżetowej w dz. 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska” rozdz. 90002 - „Gospodarka odpadami komunalnymi” zaplanowano natomiast wydatki w łącznej wysokości 2.848.708,00 zł, tj. w kwocie niższej od dochodów zaplanowanych w rozdz. 90002 o 18.000,00 zł. Skład Orzekający zwraca uwagę, że środki związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi mają status tzw. szczególnych zasad wykonywania budżetu gminy. Zatem co do zasady dochody i wydatki tego systemu powinny się bilansować, a w budżecie zajmują szczególną pozycję.

Z uwagi na specyfikę ww. środków zarówno wpływy z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jak i wpływy z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu 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. 6r 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 stosownie do przepisów art. 6r ust. 2c ww. ustawy „*środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, gmina wykorzystuje na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2a, 2aa i 2b, a także kosztów wyposażenia terenów przeznaczonych do użytku publicznego w pojemniki lub worki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz organizacji i utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów*”.

III. Ponadto Skład Orzekający stwierdził, że:

1. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. 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.), podczas gdy w postanowieniach projektu uchwały budżetowej nie ustalono wysokości sumy, do której Burmistrz może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

2. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo uchwałą Nr XLI/272/2014 z dnia 26 marca 2014 r. wyraziła zgodę na wyodrębnienie funduszu sołectkiego Gminy Czarniejewo. Zgodnie ze wskazaną uchwałą w załączniku Nr 11 do projektu uchwały przedstawiono zestawienie wydatków realizowanych w ramach funduszu sołectkiego (§ 8 postanowień uchwały). W załączniku tym nie określono sołectw, które będą realizowały ww. wydatki.

Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa uprawnienia **jednostki pomocniczej** do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy.

Przedsięwzięcia do realizacji przez poszczególne sołectwa przedstawiono tylko w części dotyczącej objaśnień do projekt budżetu gdzie ujęto je w poszczególnych rozdziałach.

3. Z uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej wynika, że ze środków funduszu sołectkiego planuje się pokryć wydatki na zadanie inwestycyjne przy drodze powiatowej pn. „Modernizacja drogi powiatowej mieszczącej się w sołectwie Kąpiel poprzez nałożenie nakładki asfaltowej” w kwocie 16.871,88 zł.

Odnosząc się do powyższego Skład Orzekający **zwraca uwagę**, iż zasady tworzenia funduszu sołectkiego reguluje ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 6 tej ustawy środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Z konstrukcji tego przepisu wynika, że wszystkie warunki określone tym przepisem muszą być spełnione łącznie.

Przedmiotowe zadania, stanowiące inwestycje prowadzone na drodze powiatowej, nie należy do zadań gminy. Do zadań gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, należą m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, natomiast sprawy publicznych dróg powiatowych należą do właściwości powiatu, stosownie bowiem do art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526, z późn. zm.) wykonuje on określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym obejmujące m.in. sprawy transportu zbiorowego i dróg publicznych.

Wskazać również należy, że zadania dotyczące dróg określa ustawa z dnia 21 marca 1985 r.

o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645, z późn. zm.), a także z ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 668, z późn. zm.). Z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego wynika, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są, w odniesieniu do dróg powiatowych, przez samorząd powiatowy.

Skład Orzekający zauważa przy tym, że z budżetu gminy możliwe jest finansowanie dróg nienależących do własności gminy, np. w drodze porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego, zawartego na podstawie art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych, bądź w ramach pomocy rzeczowej lub finansowej, jednak nie może się to odbywać ze środków stanowiących fundusz sołecki.

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 terminie 14 dni od daty jej doręczenia.