



**Uchwała Nr SO-13/0952/227/2021**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 13 grudnia 2021 r.**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta Czarnków na 2022 rok**

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony Zarządzeniem Nr 16/2021 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 1 kwietnia 2021 r. (ze zm.), w składzie:

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 2019 r. poz. 2137), w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), o przedłożonym przez Burmistrza Miasta Czarnków projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok wyraża

**opinię pozytywną z uwagą w pkt II. 2 uzasadnienia**

**UZASADNIENIE**

**I.**

Projekt uchwały budżetowej na 2022 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 16 listopada 2021 r. (zarządzenie Nr 337/2021 Burmistrza Miasta Czarnków z dnia 15 listopada 2021 r.) w celu zaopiniowania. Projekt przedłożony został z uchybieniem ustawowego terminu określonego w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego projekt uchwały budżetowej podlega przedłożeniu do regionalnej izby obrachunkowej celem zaopiniowania do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. 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 L/333/2010 z dnia 21 września 2010 roku w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Miasta Czarnków.

**II.**

1. W projekcie uchwały budżetowej na 2022 r. zostały ustalone:
  - a) dochody w wysokości 67.782.294,00 zł, w tym:

- dochody bieżące w kwocie 57.107.294,00 zł,
  - dochody majątkowe w kwocie 10.675.000,00 zł;
- b) wydatki w wysokości 70.470.713,00 zł, w tym:
- wydatki bieżące w kwocie 57.096.089,00 zł,
  - wydatki majątkowe w kwocie 13.374.624,00 zł.

Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących o kwotę 11.205,00 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Wynik budżetu to planowany deficyt budżetu w wysokości 2.688.419,00 zł. W § 3 projektu uchwały budżetowej wskazano, że deficyt „zostanie sfinansowany zaplanowanymi w budżecie przychodami”. Powyższe nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.), który stanowi, iż uchwała budżetowa określa kwotę planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego wraz ze źródłami pokrycia deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, że wypełnienie ww. wymogu będzie można uznać za spełnione, jeżeli w uchwale budżetowej jako źródła sfinansowania deficytu budżetu wskazane zostaną służące temu planowane w budżecie przychody.

W załączniku Nr 3 do projektu uchwały budżetowej zaplanowano przychody w łącznej kwocie 5.088.419,00 zł, z tego przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 4.788.419,00 zł oraz 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) w kwocie 300.000,00 zł. Zaplanowano także rozchody budżetu z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 2.400.000,00 zł. Zaplanowana w przychodach budżetu kwota 300.000,00 zł (§ 905) stanowi środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych otrzymane, lecz niewydatkowane w 2021 r. Z załącznika Nr 11 do projektu uchwały budżetowej wynika, że środki te Jednostka przeznaczy na realizację zadania pn.: „Rozbudowa oraz przebudowa Muzeum Ziemi Czarnkowskiej i Miejskiej Biblioteki Publicznej Oddział Dziecięcy w Czarnkowie – dotacja celowa dla MCK w Czarnkowie”.

Wobec powyższego Skład Orzekający wskazuje, że biorąc pod uwagę charakter przychodów z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu (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. Zatem w uchwale wśród źródeł sfinansowania deficytu budżetu należało w pierwszej kolejności

wskazać przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu (§ 905) a następnie przychody z zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952).

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

3. 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.
4. 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 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. zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2020 r. poz.1856).
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, 214 i 215 ustawy.
6. Planowane w projekcie uchwały budżetowej na 2022 rok wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć, ujętych w wykazie przedsięwzięć załączonym do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2022, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
7. Do projektu uchwały budżetowej dołączono m.in. plan dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami, plan dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków nimi finansowanych na zadania z zakresu ochrony środowiska, a także wyodrębniono środki pochodzące z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z uwzględnieniem przeznaczenia ich na wydatki. Zakres ww. załączników nie budzi zastrzeżeń.
8. Projekt jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny. W Uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej.
9. Z przedłożonego projektu wynika, że zadania określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, z późn. zm.), a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Miasto realizuje samodzielnie. Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały zaplanowane w wysokości wyższej niż wydatki na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, mianowicie dochody zaplanowano w wysokości 3.006.200,00 zł (w tym: § 0490 w kwocie 3.000.000,00 zł, § 0910 w kwocie 1.000,00 zł, § 0640 w kwocie

5.200,00 zł), a wydatki (rozd. 90002) w wysokości 3.000.000,00 zł. Ustawodawca zakazał wykorzystywania środków z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na inne cele, niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania 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 (czyli również dochody zaplanowane w § 0640 i § 0910) nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.

### III.

Skład Orzekający wskazuje, że:

1. Z załącznika Nr 1 dotyczącego planu dochodów budżetowych wynika, że:
  - w rozdziale 75816 „Wpływy do rozliczenia” zaplanowano dochody w § 6100 „Dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych” w kwocie 7.000.000,00 zł. Z uzasadnienia wynika, że są to środki Rządowego Funduszu Polski Ład. Środki zostały wyodrębnione w załączniku Nr 11 i przeznaczone na realizację zadania pn.: „Przebudowa amfiteatru w Parku im. Staszica w Czarnkowie” - klasyfikacja 90095 § 6050. Skład Orzekający wskazuje, iż przedmiotowe środki winny zostać ujęte w § 6090 „Środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19”. Paragraf ten dotyczy środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, z wyłączeniem dofinansowania ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych;
  - w rozdziale 80101 „Szkoly podstawowe” zaplanowano dochody w § 0910 „Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” w kwocie 100,00 zł. W paragrafie tym ujmuje się odsetki, do których stosuje się przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa. Odsetki od dochodów, które nie są określone w przepisach prawnych jako podatki i opłaty, jak np. odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu czynszu (w rozdziale planowane są dochody w § 0750) należy ujmować w paragrafie 0920 „Pozostałe odsetki”.
2. Z analizy załącznika Nr 2 dotyczącego planu wydatków budżetowych wynika, że:
  - w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60019 „Płatne parkowanie”, § 6050 zaplanowano wydatki w kwocie 60.000,00 zł, natomiast z załącznika Nr 8 „Wydatki majątkowe (...)” wynika, że w przytoczonej podziałce klasyfikacji budżetowej będzie realizowane jedno zadanie pn.: „Modernizacja parkomatów” z planem wydatków w wysokości 50.000,00 zł. Zatem we wskazanym wyżej zakresie istnieje niespójność;

- zaplanowane wydatki na dokształcanie i doskonalenie nauczycieli w wysokości 79.620,00 zł, stanowią 0,75 % planowanych w dziale 801 wydatków na wynagrodzenia osobowe. Zgodnie z art. 70a ust. 1 Karty Nauczyciela w budżecie wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w wysokości 0,8 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli;
- zaplanowano 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 100.000,00 zł. Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownej uchwały przed przekazaniem środków na powyższy cel;
- w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska została zaplanowana dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych § 6230 w kwocie 100.000,00 zł. Z załącznika Nr 8 wynika „dotacja celowa na wymianę źródeł ciepła”.

W myśl art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 poz. 1973) zasady udzielania dotacji celowej, z zakresu ochrony środowiska, obejmujące w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania określa odpowiednio rada gminy albo rada powiatu w drodze uchwały.

Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownej uchwały przed przekazaniu środków na powyższy cel w oparciu o przepisy ww. ustawy.

3. W postanowieniach § 10 określono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek i kredytów oraz emitowanych papierów wartościowych, dalej w § 11 Rada planuje upoważnić Burmistrza do zaciągania przychodów zwrotnych, w tym z tytułu emisji papierów wartościowych, natomiast z planu przychodów budżetu wynika, że nie jest planowana emisja papierów wartościowych.
4. W § 11 ust. 1 projektu sformułowane zostało upoważnienie dla Burmistrza do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 89 ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:
  - finansowanie planowanego deficytu budżetu jst (pkt 2),
  - spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów (pkt 3),
  - wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (pkt 4).

Analiza projektu budżetu w powiązaniu z projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wykazuje, że planowane przychody z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 4.788.419,00 zł zostaną przeznaczone na finansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zatem w przywołanej jednostce redakcyjnej należało przywołać art. 89 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy.

5. W postanowieniach § 1 i § 2 projektu uchwały ustalono odpowiednio kwotę planowanych dochodów i wydatków budżetu na rok 2021 zamiast 2022.
6. W podstawie prawnej przedłożonego projektu uchwały budżetowej powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „i” ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast w projekcie nie ustalono maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez Burmistrza w roku budżetowym.
7. Skład Orzekający zauważa, iż w postanowieniu § 3 projektu uchwały zawarto zapis o treści: *„Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2022 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”*, którego treść jest właściwa tylko w sytuacji, gdy budżet będzie uchwalany w styczniu 2022 roku. W przypadku, gdy budżet na 2022 rok będzie uchwalany w 2021 roku należy zamieścić postanowienie o wejściu w życie o treści: *„Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”*.

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.