

Uchwała Nr SO-10/0952/220/2024
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 10 grudnia 2024 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Krzywiń na 2025 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony zarządzeniem Nr 16/2023 ze zmianami Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 września 2023 r. (ze zmianami), w osobach:

Przewodnicząca: Małgorzata Lisowska

Członkowie: Małgorzata Okrent
Danuta Szczepańska

działając na podstawie art. 13 pkt. 12 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325z późn. zm.) w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z późn. zm.) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały budżetowej Gminy Krzywiń na 2025 rok

opinię pozytywną z uwagą.

UZASADNIENIE

I.

W dniu 15 listopada 2024 r. przedłożony został Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu projekt uchwały budżetowej na rok 2025, celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały i materiały informacyjne.

W dniu 23 czerwca 2010 r. Rada Miejska Krzywina podjęła uchwałę Nr XXXIX/312/2010 w sprawie: trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Szczegółowość projektu, uzasadnienie i materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w/w uchwałą.

II.

1. W projekcie budżetu ustalone zostały:

- dochody w wysokości 61.351.037,70 zł, w tym dochody bieżące w wysokości 59.136.195,00 zł oraz dochody majątkowe w wysokości 2.214.842,70 zł,
- wydatki w wysokości 64.793.744,68 zł, w tym wydatki bieżące w wysokości 55.765.358,02 zł oraz wydatki majątkowe w wysokości 9.028.386,66 zł.

Deficyt budżetu w wysokości 3.442.706,98 zł postanowiono sfinansować przychodami z tytułu wolnych środków o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (442.706,98 zł) oraz przelewami dokonanymi z lokat z lat ubiegłych (3.000.000,00 zł). W postanowieniach § 4 projektu uchwały budżetowej zaplanowano przychody w łącznej w kwocie 5.078.023,98 zł oraz rozchody w łącznej kwocie 1.635.317,00 zł. W załączniku Nr 5 „Przychody i rozchody budżetu w roku 2025” przedstawione zostały:

- przychody budżetowe w ogólnej kwocie 5.078.023,98 zł, w tym z tytułu:
 - wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy w kwocie 2.078.023,98 zł (§ 950),
 - przelewów dokonanych z lokat z lat ubiegłych w kwocie 3.000.000,00 zł (§ 954),
- rozchody budżetowe w ogólnej kwocie 1.635.37,00 zł, które przeznaczono na spłaty:
 - pożyczek otrzymanych na finansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 375.554 zł (§ 963),
 - otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów w kwocie 1.259.763,00 zł (§ 992).

Planowane przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 2.078.023,98 zł pochodzą z rozliczenia finansowego 2023 roku. Z bilansu z wykonania budżetu na dzień 31.12.2023 r. oraz sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września 2024 r. wynika, że Jednostka posiadała do dyspozycji środki w wysokości 3.422.974,26 zł, z tego:

- wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w wysokości 3.190.497,32 zł,
- niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 232.476,94 zł.

Z uchwały budżetowej na 2024 r. (wg stanu na dzień wydania niniejszej opinii, tj. 10.12.2024 r. – ostatnia zmiana uchwały budżetowej Nr VII/55/2024 z dnia 25.11.2024 r.) wynika, że Gmina w budżecie na 2024 rok:

- nie zaangażowała wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy. Zatem do dyspozycji na 2025 rok pozostaje kwota 3.190.497,32 zł,
- zaangażowała niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w kwocie 232.476,94 zł. Zatem do dyspozycji nie pozostały żadne środki z tego tytułu.

Skład Orzekający zauważa jednak, że rzeczywisty poziom wolnych środków na koniec 2024 roku będzie, możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2024 rok.

Uchwałą Nr VI/48/2024 Rady Miejskiej Krzywinia 28 października 2024 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Miasta i Gminy Krzywiń na rok 2024 zaplanowano rozchody – przelewy na rachunki lokat w kwocie 3.000.000,00 zł (§ 994).

2. Proponowane w projekcie budżetu dochody bieżące (59.136.195,00 zł) są wyższe od planowanych wydatków bieżących (55.765.358,02 zł) o kwotę 3.370.826,98 zł, zatem spełniony został wymóg art. 242 ustawy o finansach publicznych.
3. 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. 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 z późn. zm.).

4. W projekcie budżetu ujęte zostały wydatki na sfinansowanie zadań majątkowych przewidzianych w wykazie przedsięwzięć Wieloletniej Prognozy Finansowej.
5. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 212 i 215 ustawy.
6. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń. Natomiast zbędnie ustalono upoważnienie w § 8 pkt 6 w części: „do lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w innych bankach”, gdyż takie upoważnienie zostało już zawarte w § 8 pkt 4 projektu uchwały.
7. Z załącznika Nr 3 „Wydatki budżetu w roku 2025” oraz z załącznika Nr 7 „Plan dotacji udzielonych z budżetu Gminy w roku 2025 dla jednostek sektora finansów publicznych” wynika, że Gmina zaplanowała w dziale 600 rozdz. 60013 § 6300 „Dotacje celowe na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” na kwotę 3.500.000,00 zł. Skład orzekający przypomina o podjęciu stosownej uchwały.
8. Postanowieniem § 10 projektu uchwały budżetowej określono, że: *„Dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 265.000,00 zł oraz wpływy z części opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym w kwocie 60.000,00 zł przeznacza się na wydatki na realizację zadań określonych:*
 - 1) *w gminnym programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w wysokości 322.000,00 zł,*
 - 2) *w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii w kwocie 3.000,00 zł,*

Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 9³ ust. 4 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2023 r. poz. 2151, z późn. zm.) „Gmina przeznacza środki, o których mowa w ust. 3 pkt 1, na działania mające na celu realizację lokalnej międzysektorowej polityki przeciwdziałania negatywnym skutkom spożywania alkoholu”. Zatem wpływy z opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 9³ ust. 3, stanowiące dochód gminy, powinny być przeznaczone na zadania, o których mowa w art. 4¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (zatem nie mogą być przeznaczone na realizację zadań objętych programem przeciwdziałania narkomanii).

III.

Skład Orzekający wskazuje, że:

1. W § 14 postanowień projektu uchwały budżetowej zapisano: *„Ustala się plan dochodów i wydatków przeznaczonych dla realizacji zadań w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład w roku 2025 zgodnie z załącznikiem nr 15”*. W załączniku Nr 15 przedstawiono dochody i wydatki związane z realizacją inwestycji pn. „UMiG Krzywiń - PŁ Podłączenie budynków Gminy Krzywiń do sieci gazowej oraz zagospodarowanie pomieszczeń po byłej kotłowni na cele rekreacyjno-sportowe PROMESA”, którą sklasyfikowano w dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa” rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” § 6370 „Wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych”. Natomiast załącznik Nr 15 zatytułowano „Plan dochodów

i wydatków przeznaczonych dla realizacji zadań w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w roku 2025”.

2. Postanowieniem § 12 projektu uchwały zadecydowano, że „*Wyodrębnia się fundusz sołecki według zestawienia wydatków z podziałem kwot oraz określeniem przedsięwzięć do realizacji poszczególnych sołectw zgodnie z załącznikiem Nr 14.*” W załączniku Nr 14 szczegółowo określono poszczególne przedsięwzięcia przewidziane do realizacji, za wyjątkiem przedsięwzięć sklasyfikowanych w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” rozdziale 92105 „Pozostałe zadania w zakresie kultury”, które dla większości sołectw określono jako „**kultura**”.

Zatem załącznik w powyższym zakresie nie przedstawia konkretnych zadań (przedsięwzięć) do realizacji poszczególnych sołectw, co pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 11 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, z późn. zm.).

W uzasadnieniu do planowanych wydatków w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” rozdziale 92105 „Pozostałe zadania w zakresie kultury” zawarto zapis: „*Zabezpieczono środki na wydatki związane z różnymi wydarzeniami o charakterze kulturalnym, w tym: dożynki, noc świętojańska, festyny z okazji dnia dziecka. Zaplanowano dotację celową z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom w wysokości 130 000,00 zł*” odnoszący się do wszystkich wydatków tego rozdziału, bez wyodrębnienia zadań realizowanych w ramach Funduszu Sołeckiego.

Stosownie do art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 definiuje zadania własne jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz w pkt 2 powołanego przepisu stanowi, że do zadań własnych gminy zalicza się sprawy z zakresu dróg gminnych.

Uchwalając budżet, Rada gminy jest zobligowana do odrzucenia wniosku sołectwa, w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcie nie spełnia wymogów określonych w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim, co wynika z art. 5 ust. 11 tej ustawy.

Wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa, w ramach środków określonych dla danego sołectwa na podstawie informacji, o której mowa w art. 3 ust. 2, wraz z oszacowaniem kosztów i uzasadnieniem. Wniosek uwzględniony w projekcie budżetu rada może odrzucić tylko w sytuacji określonej w art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim, to jest w przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcia nie spełniają wymogów określonych w art. 2 ust. 6 lub 7 ustawy. Według tych przepisów środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy; środki te mogą też być przeznaczone na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej.

Skład Orzekający stoi na stanowisku, że termin „przedsięwzięcie przewidziane do realizacji”, użyty w art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim należy rozumieć jako wskazanie celu wydatkowania środków w ramach funduszu sołeckiego w części przyznanej danemu sołectwu.

Stanowisko takie zostało potwierdzone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 30.07.2020 r. (I SA/Lu 343/20, LEX nr 3055592;

orzeczenia.nsa.gov.pl). W ocenie sądu jeżeli nie ma wskazanych wyżej przesłanek do odrzucenia wniosku sołectwa, to uchwalenie budżetu bez uwzględnienia prawidłowego wniosku, umieszczonego w projekcie budżetu przez organ wykonawczy gminy, narusza wskazane wyżej przepisy dotyczące uchwalania budżetu w zakresie przyznania sołectwom środków z funduszu sołeckiego w danym roku budżetowym.

Zatem w uchwale budżetowej winny być wykazane wszystkie przedsięwzięcia jakie są przewidziane do realizacji w ramach funduszu sołeckiego, bo tylko w takim przypadku rada w ramach merytorycznej kontroli wniosku z punktu widzenia jego zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 lub ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim może stwierdzić (przy uchwalaniu budżetu) czy środki funduszu są przeznaczone na:

- realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy,
- na pokrycie wydatków na działania zmierzające do usunięcia skutków klęski żywiołowej.

W wyroku z dnia 14 stycznia 2019 r. (I GSK 2701/18, LEX nr 2618933, orzeczenia.nsa.gov.pl) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko, że uchwalając budżet, rada gminy uprawniona jest do kontroli merytorycznej wniosku z punktu widzenia jego zgodności z wymogami określonymi w art. 2 ust. 6 lub ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim. W tym przypadku ocena dotyczy treści wniosku, a nie kwestii formalnych.

W odniesieniu do powyższego, Skład Orzekający czyni uwagę.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonych ustaleń i analiz Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

**Przewodnicząca
Składu Orzekającego**

Małgorzata Lisowska

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