

**Uchwała Nr SO-14/0952/265/2023**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 15 grudnia 2023 roku**

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

**opinię pozytywną z uwagami**  
**w pkt I, III.1, III.3 uzasadnienia**

Uzasadnienie

**I.**

Projekt uchwały budżetowej na 2024 rok został przedłożony tutejszej Izbie w dniu 15 listopada 2023r. (zarządzenie Nr 217/2023 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, uzasadnienie oraz materiały informacyjne przedłożone wraz z projektem uchwały budżetowej odpowiadają wymogom określonym w uchwale Rady Gminy Szydłowo Nr XLV/318/10 z dnia 30 września 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, jednakże Skład Orzekający wskazuje, że w przedłożonym uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej w zakresie przychodów i rozchodów nie omówiono źródeł przychodów oraz planowanych do spłat zobowiązań z lat poprzednich, tym samym nie spełniono wymogu wynikającego z postanowień § 3 ust. 2 lit. c) ww. uchwały.

Ponadto przedłożone do projektu materiały informacyjne są niekompletne, gdyż nie załączono informacji o aktualnym stanie zadłużenia Gminy oraz prognozy zadłużenia w roku budżetowym oraz kolejnych latach, czym nie wypełniono dyspozycji wynikającej z § 3 ust. 3 lit. a) uchwały.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

## II.

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

a) dochody w wysokości 79.829.413,59 zł, z tego:

- dochody bieżące w kwocie 57.796.274,56 zł,
- dochody majątkowe w kwocie 22.033.139,03 zł;

b) wydatki w wysokości 83.351.969,89 zł, z tego:

- wydatki bieżące w kwocie 57.665.378,64 zł,
- wydatki majątkowe w kwocie 25.686.591,25 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 130.895,92 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Deficyt budżetu w wysokości 3.522.556,30 zł zgodnie z postanowieniem § 3 projektu uchwały „*zostanie sfinansowany*”:

1. *przychodami z tytułu kredytów i pożyczek krajowych w kwocie 1.288.605,75 zł;*
2. *nadwyżką budżetową z lat ubiegłych w kwocie 452.836,08 zł;*
3. *wolnymi środkami pozostającymi z rozliczenia budżetu na koniec 2022 r. i niezaangażowanymi w budżecie na 2023 r. w kwocie 1.640.889,47 zł;*
4. *splatami udzielonych pożyczek w kwocie 140.225,00 zł”.*

W projekcie uchwały budżetowej w załączniku Nr 8 „Przychody i rozchody budżetu w 2024 r.” zaplanowano przychody w łącznej wysokości 4.358.217,22 zł, z tytułu:

- przychodów jednostek samorządu terytorialnego 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 452.836,08 zł,
- wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy (§ 950) w kwocie 1.640.889,47 zł,
- zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym (§ 952) w kwocie 2.124.266,67 zł,
- spłat pożyczek udzielonych w latach ubiegłych (§ 951) w kwocie 140.225,00 zł.

Ponadto rozchody zaplanowano z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w wysokości 835.660,92 zł.

Z projektu uchwały budżetowej na 2024 rok oraz dokumentów będących w posiadaniu tut. Izby wynika, iż zaplanowana w § 905 kwota 452.836,08 zł stanowi środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w kwocie 34.440 zł oraz środki z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 418.396,08 zł niewydatkowane w 2023 r., ujęte w rozchodach budżetu roku 2023 jako przelewy na rachunki lokat (§ 994). Plan finansowy przychodów i wydatków rachunków środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w 2024 r. przedstawiony został w załącznikach Nr 13 i 14 do projektu uchwały, z których wynika, że środki w kwocie 34.440,00 zł Jednostka przeznaczy na realizację zadania inwestycyjnego pn. „*Budowa sieci wodociągowej wraz z projektem na linii Stara Łubianka-Zabrodzie-*

Tarnowo”. Natomiast otrzymane w 2023 r. środki Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg przeznaczone zostały na realizację zadania pn. „*Remont nawierzchni ulicy Jana Pawła II w Starej Łubiance*”.

Biorąc pod uwagę charakter tych środków, uznać należy, że ich przeznaczenie na sfinansowanie deficytu budżetu (czyli de facto na wydatki) jest właściwe. Jednakże w projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok środki w kwocie 452.836,08 zł wymienione zostały jako jedno ze źródeł sfinansowania deficytu budżetu w § 3 ust. 2, i zdefiniowane jako „*nadwyżka z lat ubiegłych*”.

Zatem Skład Orzekający wskazuje, że w projekcie uchwały budżetowej na 2024 rok należało określić właściwie źródło sfinansowania deficytu, tj. niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 lub przywołać pełną nazwę § 905, zamiast wskazywać jako źródło sfinansowania deficytu „*nadwyżkę z lat ubiegłych*”. Należy podkreślić, że wypełnienie wymogów z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych będzie można uznać za spełnione, jeżeli w uchwale budżetowej jako źródło sfinansowania deficytu budżetu wskazane zostaną służące temu planowane w budżecie przychody.

Ponadto Skład Orzekający, na podstawie bilansu z wykonania budżetu Jednostki sporządzonego na dzień 31 grudnia 2022 r., sprawozdania Rb-NDS nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2023 oraz uchwały budżetowej na rok 2023 (po zmianach) ustalił, że na dzień wydania niniejszej opinii Gmina posiadała do dyspozycji wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w wysokości pozwalającej na zaangażowanie w budżecie roku 2024 kwoty 1.640.889,47 zł pod warunkiem, iż nie zostaną one do końca roku zaangażowane w budżecie roku 2023.

Skład Orzekający zauważa jednak, że rzeczywisty poziom wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 oraz niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, na koniec 2023 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku budżetowego, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2023 r.

3. Kwoty zaplanowanych w wydatkach budżetu rezerw, tj. rezerwy ogólnej oraz 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).
4. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212, 214 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
5. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych oraz art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, z późn. zm.).
6. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na rok 2024 oraz w projekcie uchwały

w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Szydłowo na lata 2024-2038 wynika, że w 2024 roku i latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym do uchwalenia budżetu.

7. 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.
8. 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 i wydatków związanych z realizacją zadań wykonywanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, plan dochodów z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska oraz wydatków nimi finansowanych na zadania z zakresu ochrony środowiska, a także plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego. Ponadto wskazano planowane środki z Funduszu Polski Ład – Program Inwestycji Strategicznych wraz z uwzględnieniem przeznaczenia ich na wydatki oraz przychody i wydatki realizowane z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Zakres ww. załączników nie budzi zastrzeżeń.
9. W uzasadnieniu do projektu budżetu wskazano założenia, jakie przyjęto do wyliczeń prognozowanych dochodów oraz kalkulacji wydatków. Omówiono rodzaje wydatków planowanych do realizacji w poszczególnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej.
10. Zadania Gminy 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. Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi zaplanowano w wysokości 3.082.013,40 zł. Z powyższego wynika zatem, że system gospodarowania odpadami komunalnymi jest zbilansowany.

### III.

Skład Orzekający wskazuje, że w przedłożonym projekcie uchwały budżetowej wystąpiły niżej wymienione nieprawidłowości:

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 7.655.877,00 zł. Planowane wydatki są o 58.019,00 zł niższe od wydatków zaplanowanych na ten cel w budżecie na rok 2023 (po zmianach), które zaplanowano w łącznej wysokości 7.713.896,00 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 Szydłowo została zaplanowana część oświatowa subwencji ogólnej w wysokości 9.963.217,00 zł, tj. w kwocie o 1.227.945,00 zł wyższej od części oświatowej subwencji ogólnej na 2023 rok wynoszącej 8.735.272,00 zł.

Z analizy wynika, że planowane wydatki na wynagrodzenia osobowe nauczycieli w projekcie budżetu na 2024 rok są niższe od planowanych wydatków na 2023 rok (po zmianach), i nie uwzględniają wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli. Wójt Gminy w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie przekazał żadnych informacji na temat założeń jakie zostały przyjęte przy planowaniu wydatków na wynagrodzenia nauczycieli, natomiast w części dotyczącej planowanych wydatków w rozdziale 80101 „Szkoły podstawowe” wskazał: *„Planuje się wydatki na wynagrodzenia nauczycieli, obsługę szkół, pochodne od wynagrodzeń zgodnie z ustalonymi arkuszymi organizacyjnymi placówek oświatowych. (...) W paragrafie wynagrodzenia osobowe pracowników przyjęto naliczenia wynagrodzeń nauczycieli, pracowników obsługi szkół, awans zawodowy nauczycieli, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne. Dla pracowników administracji i obsługi uwzględniono wzrost płacy od stycznia 2024 r.”*.

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. Niedoścadowanie 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. Z analizy załącznika Nr 2 pn. „Plan wydatki dla Gminy Szydłowo na 2024 rok” w powiązaniu z uzasadnieniem do planowanych wydatków w rozdziale 70007 „Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy” wynika, iż w § 4430 „Różne opłaty i składki” zaplanowane zostały wydatki na wypłatę odszkodowania za niedostarczenie lokali socjalnych.

Skład Orzekający wskazuje, że w myśl przepisów rozporządzenia 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.) przedmiotowe wydatki winny zostać sklasyfikowane w § 459 „Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych”, z odpowiednią czwartą cyfrą.

3. Z analizy załącznika Nr 1, odzwierciedlającego planowane dochody budżetu wynika, że w rozdziale 75011 „Urzędy wojewódzkie” oraz rozdziale 85502 „Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego” zaplanowane zostały dochody sklasyfikowane w § 2350 „Dochody budżetu państwa związane

z realizacją zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego” w kwotach 294,00 zł (r. 75011) i 110.000,00 zł (r. 85502), tj. w wysokości odpowiadającej danym zawartym w informacji Wojewody Wielkopolskiego w zakresie przyjętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 kwotach dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej.

Z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267, z późn. zm.) wynika, że: „*źródłami dochodów własnych gminy są: 7) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.*”.

Zatem, na podstawie uzyskanej informacji od Wojewody Wielkopolskiego, Jednostka winna zaplanować dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami i sklasyfikować je w § 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami”. Z analizy wynika, że w rozdziale 75011 nie zostały zaplanowane dochody w § 2360.

Z uwagi na powyższe Skład Orzekający wskazuje, że nie było podstaw planowania dochodów w łącznej kwocie 110.294,00 zł i przeznaczenia ich na wydatki budżetu. W związku z bezpodstawnym zaplanowaniem dochodów budżetu w kwocie 110.294,00 zł, i w konsekwencji zaplanowaniu wydatków bez uzasadnionego pokrycia Skład Orzekający formułuje uwagę.

4. Wydatki na doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli zaplanowano w wysokości 0,77 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli (dz. 801 rozdział 80146). Zgodnie z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984, z późn. zm.) w budżetach organów prowadzących szkoły wyodrębnia się środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli z uwzględnieniem szkoleń branżowych - w wysokości 0,80 % planowanych rocznych środków przeznaczonych na wynagrodzenia osobowe nauczycieli;
5. W postanowieniach § 8 wskazano: „*Ustala się plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach Funduszu sołectkiego w podziale na Sołectwa, zgodnie z załącznikiem Nr 12*”, natomiast w załączniku Nr 12 do projektu uchwały budżetowej przedstawiono zaplanowane do realizacji przedsięwzięcia w podziale wg klasyfikacji budżetowej wydatków bez określenia nazw sołectw, które będą realizowały poszczególne przedsięwzięcia. Przy nazwie przedsięwzięcia zamieszczono tylko symbol/skrót np. FS-RZW, FS-TRN, FS-LZN. W myśl 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*”.
6. W postanowieniach § 2 ust. 6 wskazano: „*Określa się wydatki majątkowe realizowane w 2023 r., finansowane z budżetu zgodnie z załącznikiem Nr 7.*”, natomiast postanowienia uchwały winny odnosić się do roku 2024.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

/-/ Monika Paczyńska

Pouczenie: Od opinii zawartej w niniejszej uchwale służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały.