

## **Uchwała Nr SO-0952/35/8/Ko/2019**

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 6 grudnia 2019 roku

w sprawie: wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Kłodawa  
na 2020 rok.

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wyznaczony Zarządzeniem Nr 5/2019 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 4 marca 2019 roku, ze zm. w osobach:

Przewodniczący: Leszek Maciejewski

Członkowie: Zofia Ligocka

Józef Goździkiewicz

działając na podstawie art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. 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 2019 r. poz. 869 ze zm.) wyraża o przedłożonym przez Burmistrza projekcie uchwały budżetowej Miasta i Gminy Kłodawa na 2020 rok

### **opinię pozytywną.**

#### Uzasadnienie

#### **I.**

Burmistrz w dniu 15 listopada 2019 roku przedłożył tutejszej Izbie projekt uchwały budżetowej na 2020 rok celem zaopiniowania. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Szczegółowość projektu, uzasadnienie i materiały informacyjne do projektu budżetu odpowiadają wymogom określonym w Uchwale Rady Miejskiej w Kłodawie Nr 440/2010 z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie procedury uchwalania budżetu oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu, zmienionej Uchwałą Nr 452/2010 z dnia 29 października 2010 roku.

#### **II.**

1. W projekcie budżetu ustalone zostały:

- dochody w wysokości 52.120.471,68 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 51.679.471,68 zł,

- wydatki w wysokości 53.296.884,00 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 49.608.469,00 zł.

Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 2.071.002,68 zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.).

Deficyt budżetu w wysokości 1.176.412,32 zł proponuje się sfinansować przychodami z tytułu kredytów oraz wolnych środków co wynika z objaśnień do projektu budżetu oraz z przedłożonego rozliczenia wyniku finansowego na 31.10.2019 r.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym /§952/ w wysokości 451.904,68 zł oraz przychody z wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy /§950/ w kwocie 1.281.568,00 zł, a także rozchody na spłatę otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów /§992/ w wysokości 557.060,36 zł.

2. 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. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1398 ze zm.).
3. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i 215 ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny, za wyjątkiem wymienionym w pkt III. uzasadnienia.
4. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu, określonych w postanowieniu §11 projektu uchwały budżetowej, nie wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 258 ustawy o finansach publicznych.

### **III.**

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

1. W podstawie prawnej projektu uchwały budżetowej przywołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. i ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wg którego Rada Miejska może ustalić w uchwale budżetowej maksymalną wysokość pożyczek i poręczeń udzielanych przez burmistrza w roku budżetowym, a w postanowieniach projektu uchwały budżetowej brak przedmiotowej regulacji.

2. Zarówno w postanowieniach projektu uchwały budżetowej, jak i w załącznikach do niej nie wyodrębniono zgodnie z art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zadań realizowanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, mimo iż z załącznika nr 1 do projektu uchwały budżetowej „Projekt dochodów budżetu Gminy Kłodawa na 2020 r.” wynika, że zaplanowano dochody w §2310 /Dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego/ w łącznej wysokości 20.000 zł (z tego: w rozdz. 80103 w kwocie 5.000 zł oraz w rozdz. 80104 w kwocie 15.000 zł), co wskazywałoby na konieczność wyodrębnienia przedmiotowych dochodów i wydatków nimi finansowanych.
3. Dochody z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (dz. 900 rozdz. 90002 § 0490) zaplanowano w wysokości 2.700.000 zł, a kwota ta jest wyższa od łącznej kwoty należności z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazanej w sprawozdaniu Rb-27S za III kwartał 2019 roku (należności z 2019 roku + należności z lat ubiegłych (zaległości) w §0490) w wysokości 2.076.946,62 zł. Do Regionalnej Izby Obrachunkowej nie wpłynęła uchwała organu stanowiącego podwyższająca stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie zamieszczono żadnych wyjaśnień w odniesieniu do planowania dochodów z tego źródła na poziomie wyższym niż należności ustalone w 2019 roku.
4. W projektowanych wydatkach budżetu zaplanowano w rozdz. 60004 /Lokalny transport zbiorowy/ wydatki w §4300 /Zakup usług pozostałych/. Skład Orzekający zauważa, że w przypadku gdyby to były wydatki związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb w zakresie lokalnego transportu zbiorowego realizowanego w oparciu o porozumienie zawarte z innymi jednostkami, to należy wspomniane wydatki sklasyfikować w zależności od charakteru planowanego wydatku albo w §2320 /Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego/ lub w §2710 /Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących/.
5. W załączniku nr 1 do projektu uchwały budżetowej „Projekt dochodów budżetu Gminy Kłodawa na 2020 r.” w podsumowaniu dochodów zaplanowanych w rozdz. 75618 /Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw/ zapisano kwotę 984.000 zł, a winno być 954.000 zł.
6. W załączniku nr 3 do projektu uchwały budżetowej:
  - w części obejmującej dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami w 2020 roku wykazano wydatki w dziale 852 /Pomoc społeczna/ rozdz. 85228 /Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi

opiekuńcze/ §4300 /Zakup usług pozostałych/ w wysokości 57.000 zł, a z załącznika nr 2 do projektu uchwały budżetowej „Projekt wydatków budżetu Gminy Kłodawa na 2020 r.” wynika, że w rozdz. 85228 zaplanowano wydatki w §4170 /Wynagrodzenia bezosobowe/ w kwocie 4.428 zł oraz w §4300 w kwocie 52.572 zł;

- w części przedstawiającej dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego w 2020 roku, przedmiotowe dochody wykazano w §2350 /Dochody budżetu państwa związane z realizacją zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego/, zamiast sklasyfikować je w odpowiednich paragrafach rzeczowych; zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów z dnia 13 sierpnia 2009 r. (znak: ST2-4834/154/KBU/09/1181) oraz z dnia 9 lutego 2010 r. (znak: ST1-4834-317/MLI/2010/1962/2009) w/w dochody winny być klasyfikowane w paragrafach właściwych dla źródeł ich uzyskiwania (np. w rozdz. 85502 – §0970 „Wpływy z różnych dochodów”, §0980 „Wpływy z tytułu zwrotów wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego”, w rozdz. 85228, 85203 – §0830 „Wpływy z usług”), natomiast kwoty należne budżetowi państwa wykazywane są w sprawozdaniu dysponenta środków budżetu państwa przekazującego jednostkom samorządu terytorialnego dotacje na realizację zadań z zakresu administracji rządowej w §2350.
- 7. W załączniku nr 4 do projektu uchwały budżetowej „Zestawienie wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy Prawo Ochrony środowiska w 2020 r.” dla wydatków zaplanowanych w §4220 /Zakup środków żywności/ w kwocie 500 zł nie wskazano rozdziału klasyfikacji budżetowej, którego przedmiotowe wydatki dotyczą.
- 8. W załączniku nr 5 do projektu uchwały budżetowej, przedstawiającym planowane przychody i rozchody budżetu, w odniesieniu do przychodów z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy błędnie podano paragraf klasyfikacji budżetowej „§906” zamiast „§950”.
- 9. W załączniku nr 6 do projektu uchwały budżetowej „Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Gminy Kłodawa w 2020 r. dla jednostek sektora finansów publicznych i spoza sektora finansów publicznych” błędnie podsumowano dotacje celowe dla jednostek sektora finansów publicznych, bowiem zapisano kwotę 458.000 zł, a winno być 478.000 zł. W wyniku wymienionej nieprawidłowości podano również błędną kwotę w podsumowaniu dotacji dla jednostek sektora finansów publicznych 2.054.000 zł zamiast 2.074.000 zł oraz w podsumowaniu dotacji ogółem 7.818.000 zł zamiast 7.838.000 zł.
- 10. Z załącznika Nr 9 do projektu uchwały budżetowej „Podział funduszu sołeckiego na sołectwa w 2020 r.” wynika, że:
  - wydatki na usługi związane z integracją (sołectwo Cząstków) oraz remont świetlicy

(sołectwo Górki) zaplanowano w §4210 /Zakup materiałów i wyposażenia/ zamiast odpowiednio w §4300 /Zakup usług pozostałych/ oraz w §4270 /Zakup usług remontowych/;

- wydatki na zadanie pn. „modernizacja garażu OSP” (sołectwo Dębina) oraz „modernizacja świetlicy” (sołectwo Słupeczka) zaplanowano w §4300 /Zakup usług pozostałych/, a winno być w §6050 /Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych/;
- w sołectwie Głogowa zaplanowano wydatki „na materiały do pomalowania i utrzymania zabytkowej kapliczki”. Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim 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 powyższego wynika, że z funduszu sołeckiego mogą być finansowane jedynie te zadania, które spełniają równocześnie trzy warunki wskazane w art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu społecznym, a mianowicie:
  - 1) zgłoszone we wniosku zadanie musi być zadaniem własnym gminy,
  - 2) muszą służyć poprawie warunków życia mieszkańców,
  - 3) muszą być zgodne ze strategią rozwoju gminy.

Podstawowym zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie, w jakim mieści się to w ustawowo określonych zadaniach gminy – art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami, jest ujęta w katalogu zadań własnych. Katalog zadań własnych nie stanowi samoistnej podstawy do ustanowienia i dokonywania wydatków na ich realizację. Podstawy tej należy upatrywać w ustawach odrębnych. I tak np. z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2067 tj.) wynika, że w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku”, a „sprawowanie opieki nad zabytkami, w tym finansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, do którego tytuł prawny, określony w ust. 1, posiada jednostka samorządu terytorialnego, jest zadaniem własnym tej jednostki”. Natomiast z art. 81 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wynika, że jednostki samorządu terytorialnego podejmują uchwały będące aktami prawa miejscowego dotyczące dotowania prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do właściwego rejestru

zabytków. Zatem decyzja o przeznaczeniu środków na konserwację zabytków należy do kompetencji Rady, a nie sołectwa.

11. W postanowieniu §19 projektu uchwały budżetowej zawarto zapis: „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020r. i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego*”, którego treść jest właściwa tylko w sytuacji, gdy budżet będzie uchwalany w styczniu 2020 roku. W przypadku, gdy budżet na 2020 rok będzie uchwalany w 2019 roku należy zamieścić postanowienie o wejściu w życie o treści: „*Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego*”.
12. Informacje przedstawione w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej nie w pełni korespondują z danymi zaplanowanymi w treści postanowień projektu uchwały budżetowej oraz w załącznikach do projektu uchwały budżetowej, a mianowicie przykładowo:
  - na str. 4 uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej poinformowano o zaplanowaniu w rozdz. 70005 /Gospodarka gruntami i nieruchomościami/ wydatków na „odszkodowania za zajęte grunty np. pod drogi” w wysokości 50.000 zł, a z załącznika nr 2 do projektu uchwały budżetowej „Projekt wydatków budżetu Gminy Kłodawa na 2020 r.” wynika, że w przedmiotowym rozdziale zaplanowano wydatki w §4590 /Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych/ w wysokości 40.000 zł;
  - na str. 8 uzasadnienia do projektu uchwały budżetowej podano, że w dz. 600 /Transport i łączność/ zaplanowano wydatki majątkowe z przeznaczeniem na dokumentację i budowę dróg w wysokości 2.582.568 zł, natomiast z załącznika nr 2 do projektu uchwały budżetowej „Projekt wydatków budżetu Gminy Kłodawa na 2020 r.” wynika, że w rozdz. 60016 /Drogi publiczne gminne/ zaplanowano wydatki w §6050 /Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych/ w kwocie 2.612.568 zł.

Mając na uwadze całokształt przeprowadzonego badania Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.



Przewodniczący  
Składu Orzekającego  
*Leszek Maciejewski*  
Leszek Maciejewski

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