

**Uchwała Nr SO-11/0952/231/2024**  
**Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu**  
**z dnia 11 grudnia 2024 roku**

**w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2025 rok**

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

Przewodnicząca: Małgorzata Okrent  
Członkowie: Małgorzata Lisowska  
Danuta Szczepańska

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, 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 Śremu projekcie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2025 rok

**opinię pozytywną z uwagą jak w pkt III.2 uzasadnienia.**

**UZASADNIENIE**

**I.**

Projekt uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2024 rok został przedłożony tut. Izbie w celu zaopiniowania w dniu 15 listopada 2024 r. Wraz z projektem przedłożone zostało uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.

Szczegółowość projektu, uzasadnienie oraz materiały informacyjne załączone do projektu odpowiadają wymogom określonym w uchwale Nr 485/XLIII/2023 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 23 marca 2023 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

**II.**

1. W projekcie uchwały budżetowej ustalone zostały:

a) dochody w wysokości 288.871.296,11 zł, z tego:

- dochody bieżące w kwocie 268.323.007,02 zł,
- dochody majątkowe w kwocie 20.548.289,09 zł;

b) wydatki w wysokości 295.371.296,11 zł, z tego:

- wydatki bieżące w kwocie 264.341.694,67 zł,
- wydatki majątkowe w kwocie 31.029.601,44 zł.

2. Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe od planowanych wydatków bieżących o kwotę 3.981.312,35zł, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
3. Projektowany deficyt budżetu w wysokości 6.500.000,00 zł zostanie sfinansowany przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych (§ 3 projektu uchwały budżetowej).
4. W projekcie uchwały budżetowej przewidziano przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w wysokości 12.000.000,00 zł (§ 4). Rozchody budżetu przewidziano z tytułu wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w wysokości 5.500.000,00 zł (§ 5). W załączniku Nr 4 do projektu uchwały budżetowej określono „Plan przychodów i rozchodów”.
5. Z analizy danych zawartych w projekcie uchwały budżetowej na 2025 rok oraz w projekcie uchwały w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Śrem na lata 2025-2039 wynika, że w 2025 roku i latach następnych spełniona będzie relacja, o której jest mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, co jest warunkiem koniecznym uchwalenia budżetu.
6. 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, z późn. zm.).
7. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności art. 212 i art. 215 tej ustawy. Projekt uchwały jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
8. Zakres proponowanych upoważnień dla organu wykonawczego 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.
9. Postanowieniem § 7 projektu uchwały budżetowej określono, że: *„Ustala się dochody z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 1 275 000,00 zł oraz wydatki na realizację:*
  - 1) *Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w kwocie 1 242 500,00 zł;*
  - 2) *Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w kwocie 32 500,00 zł.”*Skład Orzekający przypomina, że zgodnie z art. 9<sup>3</sup> 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 przeznaczs 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. 9<sup>3</sup>

ust. 3, stanowiące dochód gminy, powinny być przeznaczone na zadania, o których mowa w art. 4<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (zatem nie mogą być przeznaczone na realizację zadań objętych programem przeciwdziałania narkomanii).

10.Z załącznika Nr 2 – „Plan wydatków”, z załącznika Nr 3 – „Wykaz wydatków majątkowych zaplanowanych do realizacji w 2025 roku” oraz załącznika Nr 5 – „Zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu Gminy” wynika, że Gmina zaplanowała:

- w dziale 600 – „Transport i łączność”, rozdziale 60013 „Drogi publiczne wojewódzkie”, § 6300 – „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych” w kwocie 150.000,00 zł;
- w dziale 921 – „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”, rozdziale 92120 – „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami”, § 6570 – „Dotacja celowa przekazana z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych” w kwocie 50.000,00 zł.

Skład Orzekający przypomina o konieczności podjęcia stosownych uchwał w sprawie pomocy finansowej i dotacji na zabytki przed przekazaniem środków finansowych.

### III.

Ponadto, Skład Orzekający stwierdził, że:

1. Z przedłożonego projektu wynika, że zadania określone ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) a dotyczące funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi Gmina realizuje we własnym zakresie. Dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały przewidziane w wysokości 19.902.616,00 zł, dział 900 – „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdział 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi” w § 0490 – „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”. Ponadto, we wskazanym dziale i rozdziale przewidziano dochody w § 6370 – „Środki otrzymane z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych” w kwocie 7.575.000,00 zł. Wydatki przewidziane w dziale 900 rozdziale 90002 (§§ 4010, 4040, 4110, 4120, 4210, 4260, 4300, 4360, 4700 i § 6050) wynoszą 19.902.616,00 zł oraz w § 6370 – „Wydatki jednostek poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych” w kwocie 7.575.000,00 zł. System gospodarki odpadami komunalnymi będzie się zatem samofinansował.

Skład Orzekający poddał analizie sprawozdanie Rb-27S – „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 30 września roku 2024” w zakresie dochodów planowanych w dziale 900, rozdziale 90002. Analiza wykazała, że poza dochodami zaplanowanymi w § 0490, zaplanowano również dochody w §§ 0640 – „Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień” i 0910 –

„Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” w odpowiednio w kwotach 11.000,00 zł i 5.500,00 zł. Wykonanie w tych paragrafach wyniosło odpowiednio 18.561,96 zł i 28.989,99 zł. Ponadto, należności w zakresie odsetek stanowią kwotę 127.514,33 zł.

Odnosząc się natomiast do wykonania dochodów z opłaty pobieranej za gospodarowanie odpadami komunalnymi (§ 0490), to na koniec III kwartału 2024 roku wyniosło ono 9.387.546,28 zł, co stanowi 70,91 % planu. Gmina posiada też należności z tego tytułu w wysokości 2.459.249,35 zł oraz zaległości w wysokości 632.455,67 zł.

Skoro Gmina pozyskuje dochody w roku wcześniejszym we wskazanych wyżej paragrafach, powinna również projektując budżet roku 2025, uwzględnić te paragrafy w kolejnym roku budżetowym. Z uwagi na specyfikę ww. środków zarówno wpływy z 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. Ponadto, w sytuacji, gdy Jednostka posiada zaległości w omawianej opłacie jest też zobligowana do podejmowania działań egzekucyjnych i musi na ten cel zapewnić w budżecie środki celem realizacji swoich obowiązkowych zadań.

Zgodnie z art. 6 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.

Z kolei, w wydatkach bieżących planowanych do poniesienia na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi nie ujęto wydatków związanych z egzekwowaniem zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach *„Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty:*

- 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych;*
- 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych;*
- 3) obsługi administracyjnej tego systemu;*

*edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi”.*

W związku z powyższym, w dziale 900, rozdziale 90002 należy ująć zgodnie z wyżej cytowanym przepisem także wszystkie wydatki związane nie tylko z obsługą administracyjną systemu gospodarki odpadami, ale również te związane z postępowaniem egzekucyjnym.

2. Postanowieniem § 12 ust. 2 projektu uchwały zdecydowano, że: *„Ustala się plan wydatków realizowanych w ramach funduszu sołeckiego, zgodnie z załącznikiem nr 8”.* Natomiast w załączniku Nr 8 „Fundusz sołecki” wykazano w podziałkach klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf) plan wydatków dla poszczególnych sołectw. Wydatki w ramach funduszu sołeckiego realizowane są zarówno w ramach wydatków bieżących jak i wydatków majątkowych. Jedynie z analizy załącznika Nr

3 do projektu uchwały budżetowej pn. „Wykaz wydatków majątkowych zaplanowanych do realizacji w 2025 roku” wynika jakie zadania majątkowe są realizowane w ramach funduszu sołectkiego. Z dołączonego „Uzasadnienia projektu uchwały w sprawie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2025 rok” również nie wynika jakie przedsięwzięcia będą realizowane w ramach funduszu sołectkiego. Zatem załącznik ten nie przedstawia zestawienia z określeniem zadań do realizacji poszczególnych sołectw, co pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 11 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, późn. zm.). Z dokumentów będących w posiadaniu Izby wynika, że Jednostka ma podjętą uchwałę Nr 446/XLIV/2014 Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie wyrażenia zgodny na wyodrębnienie funduszu sołectkiego w 2015 roku, zmienioną uchwałą Nr 471/XLV/2014 Rady Miejskiej z dnia 24 kwietnia 2014 r., w której wyrażono zgodę na wyodrębnienie funduszu sołectkiego w budżecie gminy Śrem.

Stosownie do art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim 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 sołectkim, 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 sołectkim, 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 sołectkim należy rozumieć jako wskazanie celu wydatkowania środków w ramach funduszu sołectkiego 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).

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 przedsięwzięcia jakie są przewidziane do realizacji w ramach funduszu sołeckiego (a nie tylko plan finansowy wydatków w podziałkach klasyfikacji budżetowej), 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 przeznaczone są 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) 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.

3. W „Uzasadnieniu projektu uchwały w sprawie uchwały budżetowej Gminy Śrem na 2025 rok” Burmistrz poinformował, że:

- str. 57: „*W przypadku podatku rolnego, Rada Miejska w Śremie w dniu 29 października 2024 r. przyjęła uchwałę nr 64/VII/2024 w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta dla celu obliczania podatku rolnego do kwoty 60,12 zł za 1 dt, co oznacza wzrost z kwoty 45,74 zł za 1 dt obowiązującej w 2024 roku*” oraz „*W przypadku podatku od nieruchomości, Rada Miejska w Śremie w dniu 29 października 2024r. przyjęła uchwałę nr 62/VII/2024, natomiast w przypadku podatku od środków transportowych w dniu 29.10.2024 r. podjęto uchwałę nr 63/VII/2024*”. Do dnia wydania niniejszej opinii opisane uchwały nie wpłynęły do Regionalnej Izby Obrachunkowej,
- str. 69: „*Zaplanowane dotacje celowe na pomoc finansową w zakresie rewitalizacji linii kolejowe nr 369 Śrem – Czempin oraz w zakresie budowy obwodnicy – III etap, Rada Miejska w Śremie w 2023 i 2024 roku podjęła uchwały w sprawie udzielenia pomocy Województwu Wielkopolskiemu na realizację tych zadań*”. W dokumentach będących w posiadaniu Izby są następujące uchwały Rady Miejskiej w Śremie:
  - Nr 508/XLIV/2023 w sprawie udzielenie dotacji celowej na pokrycie części wkładu własnego w związku z realizacją Projektu pn. „Rewitalizacja linii kolejowej nr 369 na odcinku Śrem - Czempin” w ramach Programu Uzupełnienia Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2029 roku”, która została zmieniona uchwałą Nr 597/LI/2024 z dnia 13 marca 2024 r. – na mocy przytoczonej uchwały pomoc finansowa będzie udzielana w latach 2024-2028,

– Nr 509/XLIV/2023 podjęta w dniu 18 maja 2023 roku w sprawie udzielenia Województwu Wielkopolskiemu pomocy finansowej w formie dotacji celowej przeznaczonej na realizację inwestycji drogowej, którą zmieniono uchwałą Nr 22/III/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r., z której wynika, że gmina Śrem udziela Województwu Wielkopolskiemu pomocy finansowej w 2024 r. na kwotę 150.000,00 zł w formie dotacji celowej przeznaczonej na realizację zadania pn. „Opracowanie projektu koncepcyjnego wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia dla zadania „Budowa drogi wojewódzkiej nr 432 nr III etap obwodnicy m. Śrem”” – na mocy przytoczonej uchwały pomoc finansowa będzie udzielona w 2024 roku.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca  
Składu Orzekającego

Małgorzata Okrent

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.