

Uchwała Nr SO-18/0952/29/2022

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 25 listopada 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie planu finansowego
Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” na rok 2023

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, wyznaczony zarządzeniem Nr 21/2022 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 listopada 2022 r., w osobach:

Przewodnicząca: Katarzyna Kosmowska

Członkowie: Małgorzata Bekąła

Aldona Pruska

działając na podstawie przepisów art. 13 pkt 3 i art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), w związku z art. 238 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), wyraża o przedłożonym przez Zarząd Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” projekcie uchwały w sprawie planu finansowego Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” na rok 2023

opinię pozytywną

z uwagami zawartymi w pkt I ppkt 3 oraz w pkt II ppkt 3 i 6 uzasadnienia

Uzasadnienie

- I. Projekt uchwały w sprawie uchwalenia Planu Finansowego Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” na rok 2023 wraz z uzasadnieniem przedłożony został tut. Izbie w dniu 28 października 2022 r. Dodatkowo w dniu 18 listopada 2022 r. Przewodniczący Zarządu Związku przesłał kopie pism z dnia 13 września 2022 r., skierowanych do uczestników Związku, informujących o planowanych na rok 2023 wysokościach składek na rzecz Związku, natomiast w dniu 23 listopada 2022 r. Główna Księgowa Związku przesłała dodatkowe wyjaśnienia dotyczące wysokości projektowanych na rok 2023 dochodów Związku z tytułu składek członkowskich oraz dotacji celowej otrzymanej od Województwa Wielkopolskiego z tytułu dopłaty do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich.
 1. Projekt planu finansowego sporządzony został w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej.
 2. Uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie planu finansowego odpowiada wymogom określonym w uchwale Nr V/46/I/2022 Zgromadzenia Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia procedury prac nad projektem Planu finansowego (uchwały budżetowej) Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny”.
 3. Wraz z projektem uchwały w sprawie planu finansowego nie przedłożono określonych w § 1 ust. 6 ww. uchwały materiałów informacyjnych, tj.:

- 1) informacji o wykonaniu dochodów i wydatków budżetu Związku w roku poprzedzającym rok budżetowy sporządzonej wg stanu na dzień 30 czerwca 2022 r.,
- 2) informacji o zadłużeniu Związku na dzień 30 czerwca 2022 r.

Zgodnie z art. 238 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wraz z projektem uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i **regionalnej izbie obrachunkowej**:

- 1) uzasadnienie do projektu uchwały budżetowej;
- 2) **inne materiały określone w uchwale, o której mowa w art. 234.**

W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę.

II.

1. W projekcie uchwały w sprawie planu finansowego zostały ustalone:

- a) dochody w kwocie 15.343.603,00 zł, z tego:
 - dochody bieżące w kwocie 12.704.579,00 zł,
 - dochody majątkowe w kwocie 2.639.024,00 zł;
- b) wydatki w kwocie 15.343.603,00 zł, z tego:
 - wydatki bieżące w kwocie 12.704.579,00 zł,
 - wydatki majątkowe w kwocie 2.639.024,00 zł.

Projektowane dochody bieżące równe są wydatkom bieżącym, a zatem spełniony zostanie wymóg wynikający z przepisu art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

2. Według założeń projektu plan finansowy Związku na rok 2023 ma być planem zrównoważonym. Projekt nie przewiduje przychodów ani rozchodów.

3. Plan dochodów obejmuje:

- składki członkowskie uczestników Związku:
 - na finansowanie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego,
 - na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Związku,
 - na pokrycie wkładu własnego Związku do realizacji projektu współfinansowanego ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych pn. „Poprawa ekologiczności regionalnego transportu drogowego poprzez zakup taboru autobusowego zasilanego gazem ziemnym lub z napędem hybrydowym”,
- dofinansowanie z Funduszu Rozwoju Połączeń Autobusowych,
- dotację celową otrzymaną od Województwa Wielkopolskiego z tytułu dopłaty do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich.

Plan wydatków zapewnia realizację ww. zadań.

Skład Orzekający dokonał porównania projektowanych na 2023 r. dochodów Związku z tytułu składek członkowskich uczestników Związku z danymi o tych składkach zawartymi w pismach z dnia 13 września 2022 r., informujących uczestników Związku o planowanych na 2023 r. wysokościach składek na rzecz Związku, a także z wydatkami z tego tytułu, ujętymi w projektach uchwał budżetowych na 2023 r. uczestników Związku, i stwierdził, że pomiędzy ww. dokumentami wystąpiły m.in. następujące

rozbieżności:

- 1) w przypadku Gminy Duszniki, Gminy Międzychód oraz Gminy Mosina w uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie planu finansowego Związku wykazano inne wysokości składki na finansowanie zadań bieżących Związku (tj. usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Związku) ogółem, niż wynikające z pism z dnia 13 września 2022 r. skierowanych do tych jednostek; przy czym w przypadku Gminy Międzychód oraz Gminy Mosina w projektach uchwał budżetowych na 2023 r. wydatki z ww. tytułu zaplanowane zostały w wysokości zgodnej z uzasadnieniem do projektu uchwały w sprawie planu finansowego Związku;
- 2) w przypadku wszystkich jednostek zobowiązanych do zapłaty składki na finansowanie zadań bieżących Związku wystąpiła rozbieżność pomiędzy uzasadnieniem do projektu uchwały w sprawie planu finansowego Związku a pismami z dnia 13 września 2022 r., w zakresie podziału tej składki na składkę na finansowanie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz na składkę na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Związku;
- 3) Gmina Duszniki w projekcie uchwały budżetowej na 2023 r. planuje wydatki z tytułu składki na finansowanie zadań bieżących Związku (tj. usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Związku) w wysokości niższej, niż wynika to z uzasadnienia do projektu uchwały w sprawie planu finansowego Związku oraz z pisma z dnia 13 września 2022 r. skierowanego do tej jednostki, a Miasto Poznań, Powiat Kościański, Gmina Grodzisk Wielkopolski oraz Gmina Kuślin w projektach uchwał budżetowych na 2023 r. planują je w wysokości wyższej, niż wynika to z uzasadnienia do projektu uchwały w sprawie planu finansowego Związku oraz z pism z dnia 13 września 2022 r. skierowanych do tych jednostek;
- 4) Gmina Oborniki w projekcie uchwały budżetowej na 2023 r. planuje wydatki z tytułu składki na finansowanie zadań bieżących Związku (tj. usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Związku) w łącznej kwocie 88.362,00 zł, natomiast w uzasadnieniu do projektu uchwały w sprawie planu finansowego Związku oraz w piśmie z dnia 13 września 2022 r. skierowanym do tej jednostki, składkę na finansowanie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Związku wykazano w kwocie 0,00 zł;
- 5) Powiat Kościański, Powiat Obornicki, Gmina Duszniki, Gmina Kuślin, Gmina Mosina oraz Gmina Rogoźno nie ujęły w projektach uchwał budżetowych na 2023 r. wydatków z tytułu składek na pokrycie wydatków majątkowych Związku (tj. wkładu własnego do realizacji projektu pn. „Poprawa ekologiczności regionalnego transportu drogowego poprzez zakup taboru autobusowego zasilanego gazem ziemnym lub z napędem hybrydowym”), Powiat Nowotomyski planuje je w wysokości niższej, niż wynika to ze skierowanego do tej jednostki z pisma z dnia 13 września 2022 r., a Powiat Poznański, Gmina Grodzisk Wielkopolski oraz Gmina Międzychód w wysokości wyższej, niż wynika to ze skierowanych do tych jednostek pism z dnia 13 września 2022 r.

W przesłanych wyjaśnieniach Główna Księgowa Związku wskazała, że: „(...) *szczegółowy rozdział kwoty „wkładu własnego” wskazany w pismach różni się od ostatecznie przyjętego przez Zgromadzenie Związku, gdyż zaproponowano nową metodologię jego rozdziału. Poniżej zamieszczamy szczegółowe wyjaśnienie.*

W dniu 25 lutego br. Dyrektor Biura Związku Powiatowo-Gminnego Pan Zbigniew Rusak na podstawie Uchwały Zarządu Związku nr XII/49/I/2022 z 23 lutego 2022 roku, zgłosił do Polskiego Ładu 5 projektów na zakup łącznie 92 autobusów, w tym w ramach naboru drugiego 50 z napędem Diesla, 25 z napędem gazowym lub hybrydowym, 4 autobusów elektrycznych oraz w ramach naboru trzeciego 13 mini- i midibusów. Ostatecznie do realizacji przyjęto projekt 4256 pt. „Poprawa ekologiczności regionalnego transportu drogowego poprzez zakup taboru autobusowego zasilanego gazem ziemnym lub z napędem hybrydowym”. Projekt przewiduje zakup do 25 autobusów międzymiastowych klasy II z napędem hybrydowym lub napędzanych silnikami CNG. (...) Przewidywana wartość projektu została określona na 35.187.000 PLN, z czego Związek musi wnieść wkład własny w wysokości 15%, co daje kwotę 5.278.050 PLN. Zarząd ostatecznie ustalił podział dofinansowania wkładu własnego wg liczby mieszkańców. Informację o wielkości wkładu własnego przypadającego na poszczególnych uczestników Związku przesłano w dniu 13 września br. Na posiedzeniu Zgromadzenia w dniu 27 września br. Powiaty obornicki i kościański, złożyły wniosek o obniżenie dofinansowania przypadającego na powiaty. Opracowano zatem kolejny wariant podziału uwzględniający powyższy wniosek, w którym obniżono wielkość wkładu własnego przypadającego na powiaty, kosztem wzrostu stawek przypadającego na gminy oraz na powiat poznański i Miasto Poznań. Nową wartość stawek rozesłano wszystkim uczestnikom pismem z dnia 10 października br. Nie mniej obawiamy się, że nie wszystkie gminy uwzględniły te zmiany w swoich projektach budżetu zwiększone średnio o 15,8%. Podstawę prawną ustalenia dodatkowego dofinansowania celowego na wkład własny na realizację projektu stanowi §35 ust. 16. naszego statutu: „Niezależnie od składek członkowskich Uczestnicy mogą przekazywać Związkowi inne wpłaty w postaci dotacji na realizację dodatkowych zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb w zakresie publicznego transportu zbiorowego w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na terenie Związku lub innych zadań statutowych.”.

W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę.

Jednocześnie Skład Orzekający wskazuje na konieczność doprowadzenia, na etapie uchwalania planu finansowego Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” na rok 2023, do zgodności w zakresie dochodów z tytułu składek uczestników na rzecz Związku planowanych przez Związek oraz wydatków z tego tytułu planowanych przez jednostki będące uczestnikami Związku.

4. Kwota utworzonej rezerwy ogólnej mieści się w granicach określonych w przepisie art. 222 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
5. Projekt uchwały w sprawie planu finansowego jest kompletny, rachunkowo zgodny i wewnętrznie spójny.
6. Zakres zaproponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń, za wyjątkiem upoważnienia sformułowanego w § 6 pkt 1 projektu uchwały, tj. upoważnienia do „dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami”.

Skład Orzekający wskazuje, że stosownie do art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w toku wykonywania budżetu zarząd może dokonywać zmian w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, polegających na zmianach planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Ponadto w myśl art. 258

ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.

W świetle przywołanych powyżej przepisów zapis § 6 pkt 1 projektu uchwały wymaga doprecyzowania o wskazanie, iż przedmiotowe upoważnienie dotyczy wydatków majątkowych oraz wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, bowiem w zakresie pozostałych wydatków upoważnienie dla organu wykonawczego wynika z art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym Skład Orzekający formułuje uwagę.

Na powyższe Skład Orzekający zwracał już uwagę w uchwale Nr SO-18/0952/2/2021 z dnia 9 września 2021 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie planu finansowego Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” na rok 2021 oraz w uchwale Nr SO-18/0952/57/2021 z dnia 1 grudnia 2021 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie uchwały w sprawie planu finansowego Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” na rok 2022.

- III. Skład Orzekający stwierdził ponadto, że w załączniku Nr 2 do projektu uchwały pn. „Plan wydatków budżetowych Związku Powiatowo-Gminnego „Wielkopolski Transport Regionalny” na rok 2023 zaplanowane zostały wydatki w dziale 600 – „Transport i łączność”, rozdziale 60004 – „Lokalny transport zbiorowy” w § 6370 – „Wydatki poniesione ze środków z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych na realizację zadań inwestycyjnych” w kwocie 2.639.024,00 zł, z przeznaczeniem na wkład własny do realizacji projektu współfinansowanego ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych pn. „Poprawa ekologiczności regionalnego transportu drogowego poprzez zakup taboru autobusowego zasilanego gazem ziemnym lub z napędem hybrydowym”. Tymczasem z nazwy § 6370 wynika, że powinna być w nim sklasyfikowana wyłącznie ta część wydatków, która finansowana jest ze środków ww. Funduszu. W pozostałym zakresie wydatki na realizację inwestycji dofinansowywanych ze środków Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych powinny być sklasyfikowane w paragrafie właściwym dla danego rodzaju wydatku inwestycyjnego (tu: w § 6060 - "Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych").

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca
Składu Orzekającego

/-/ Katarzyna Kosmowska

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