

Uchwała Nr 3.c./312/2022

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Warszawie

z dnia 13 grudnia 2022 roku

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Brańszczyk projekcie uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk na 2023 rok oraz o możliwości sfinansowania deficytu budżetu.

Na podstawie art. 13 pkt 3 oraz art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1668 tj.) i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 z późn. zm.)

Skład Orzekający w składzie:

Przewodnicząca - **Jolanta Białobrzewska**
Członkowie - **Wojciech Tarnowski**
- **Maciej Dąbrowski**

uchwała, co następuje:

§ 1

Wydaje opinię pozytywną z uwagami o przedłożonym przez Wójta Gminy Brańszczyk projekcie uchwały budżetowej Gminy na 2023 rok.

§ 2

Wydaje opinię negatywną o możliwości sfinansowania deficytu przedstawionego w przedłożonym przez Wójta projekcie uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk na 2023 rok.

§ 3

Od niniejszej uchwały służy odwołanie do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 14 listopada 2022 r. wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Zarządzenie Nr FN.0050.113.2022 Wójta Gminy Brańszczyk z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie przedłożenia projektu uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk na rok 2023, przy którym Wójt przedłożył projekt uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk wraz z uzasadnieniem.

I.

Projekt uchwały budżetowej w zakresie dochodów i wydatków budżetu Gminy został sporządzony w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej i prognozuje:

- 1) dochody – 57 677 535,00 zł, w tym: bieżące 42 874 535,00 zł, majątkowe 14 803 000,00 zł.
- 2) wydatki – 68 409 031,85 zł, w tym: bieżące 41 419 983,47 zł, majątkowe 26 989 048,38 zł.

W projekcie budżetu Gminy Brańszczyk na 2023 rok spełniony został wymóg wynikający z art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym planowane wydatki bieżące nie przekraczają planowanych dochodów bieżących.

Podstawowe wartości przyjęte w projekcie uchwały budżetowej są zgodne z odpowiednimi wartościami określonymi w przedłożonym przez Wójta projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej – zachowano zatem wymogi wynikające z art. 229 ww. ustawy o finansach publicznych.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej określa też m.in.:

- źródła sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu Gminy,
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych odrębnymi ustawami,
- dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym oraz wydatki na realizację zadań określonych w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz na realizację zadań określonych w Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii,
- dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wydatki przeznaczone na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach Funduszu Sołeckiego,
- dotacje udzielane z budżetu Gminy,
- rezerwę ogólną i rezerwę celową na zarządzanie kryzysowe,
- limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- upoważnienia dla Wójta.

Analizując przedłożony projekt uchwały budżetowej Skład Orzekający stwierdził, że posiada on nieprawidłowości, które powinny zostać wyeliminowane na etapie uchwalania uchwały budżetowej tj.

W § 4 projektu uchwały budżetowej określono łączną kwotę planowanych przychodów w wysokości 11.858.724,85 zł oraz łączną kwotę rozchodów w wysokości 1.127.228,00 zł zgodnie z załącznikiem Nr 7 „ Przychody i rozchody budżetu w 2023 roku”.

W wymienionym załączniku zaplanowano m.in. przychody 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 w wysokości 1.542.702,25 zł, przychody z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości 2.733.721,46 zł oraz z wolnych środków w wysokości 2.888.418,57 zł.

Na podstawie uchwały budżetowej na 2022 r. oraz sprawozdania Rb-NDS (sprawozdanie o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2022) wynika, że Gmina nie posiada nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, natomiast wolne środki, które pozostały Gminie do wykorzystania w 2023 r. wynoszą 2.733.721,46 zł. Niewykorzystane środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach w sprawozdaniu Rb-NDS za III kw. 2022 r. wykazano w wysokości 2.411.556,59 zł, z czego według uchwały budżetowej na 2022 r. w planie przychodów 2022 r. zaplanowano 2.025.972,19 zł, co oznacza, że Gminie pozostało do wykorzystania w 2023 r. 385.584,40 zł.

W § 3 projektu uchwały budżetowej zapisano:

„Określa się deficyt budżetu w wysokości 10.731.496,85 zł, który zostanie pokryty:

1. Kredytów, pożyczek lub papierów wartościowych – 4.693.882,57 zł;
2. Nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych – 3.149.195,71 zł;
3. Wolnych środków niezaangażowanych w budżecie na 2022 r. – 2.888.418,57 zł.

Skład Orzekający stwierdził, że powyższy zapis jest nieprawidłowy. Wśród źródeł pokrycia deficytu nie powinny być wskazywane przychody z papierów wartościowych, gdyż Gmina w załączniku Nr 7 nie planuje przychodów z tego tytułu. W § 3 ust. 2 wskazano przychody z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości 3.149.195,71 zł natomiast w załączniku Nr 7 zaplanowano przychody z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości 2.733.721,46 zł. W § 3 ust. 3 zaplanowano przychody z wolnych środków w wys. 2.888.418,57 zł.

Jak wskazano wyżej Gmina nie posiada nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych a wolne środki, które Gmina może zaangażować w 2023 r. wynoszą 2.733.721,46 zł.

Skład Orzekający zauważa, że w uchwale budżetowej na 2022 r. Nr LVI.350.2022 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 29 listopada 2022 r. Gmina zaplanowała rozchody w wysokości 2.888.418,57 zł w § 994 „Przelewy na rachunki lokat” z uzasadnienia wynika, że kwotę tę Gmina otrzymała z tytułu dodatkowych dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. W tej sytuacji na etapie uchwalania budżetu na 2023 r. możliwe będzie zaplanowanie tych środków jako przychody z lokat, które zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych mogą być źródłem sfinansowania deficytu.

W § 6 projektu uchwały budżetowej cyt. „Określa się plan dochodów i wydatków związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska na 2023 rok zgodnie z załącznikiem nr 9” natomiast w załączniku nie przedstawiono wydatków związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska.

Skład Orzekający wskazuje na nieprawidłowo ustalony limit zobowiązań w § 12 projektu uchwały budżetowej. Ustalono limit zobowiązań w kwocie 4.693.882,57 w tym: 3.000.000,00 zł (na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu, 4.693.882,57 zł (na finansowanie planowanego deficytu), 1.127.228,00 zł na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wymienione limity z poszczególnych tytułów nie mieszczą się w ustalonym limicie zobowiązań w kwocie 4.693.882,57 zł.

Poza tym jak wynika z załącznika Nr 7 i zapisu § 3 projektu uchwały budżetowej Gmina planuje pożyczki i kredyty tylko na sfinansowanie planowanego deficytu, na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek nie są planowane przychody z tego tytułu.

W § 13 ust. 2 i 3 projektu uchwały budżetowej upoważniono Wójta do zaciągnięcia kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Skład Orzekający wskazuje, że zawarcie takiego upoważnienia nie zwalnia Rady Gminy z podjęcia uchwały w sprawie zaciągnięcia długoterminowej pożyczki czy kredytu lub emisji obligacji. Norma kompetencyjna zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b i c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) wskazuje na wyłączną właściwość Rady Gminy w przedmiocie podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

- b) emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
- c) zaciągania długoterminowych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Skład Orzekający zwraca również uwagę na nieprawidłowo określone upoważnienie dla Wójta, o którym mowa w § 13 ust. 4 lit. a cyt. „przeniesieniach w planie wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu, w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy”. Użycie słów „w tym” prowadzi do upoważnienia Burmistrza w zakresie dokonywania zmian dotyczących wszelkich wydatków bieżących w ramach działu, a winno dotyczyć w tym przypadku tylko planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy. Upoważnienie do dokonywania wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, wynika wprost z art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie natomiast z treścią art. 258 ust. 1 pkt 1 organ stanowiący j.s.t. może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.

Poza tym należy doprecyzować upoważnienie dla Wójta zawarte w § 13 ust. 4 lit. b, że chodzi o zadania jednoroczne (zgodnie z art. 232 ustawy o finansach publicznych wójt nie może dokonywać zmian kwot wydatków na przedsięwzięcia) a w ust. 4 lit. c dopisać „(...) w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa” zgodnie z treścią 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 2022 r., poz. 583 z późn. zm.)

W § 8 projektu uchwały budżetowej określono dochody cyt. „w kwocie 140 000,00 zł z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i 30 000,00 zł z tytułu części opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych...” – brak odniesienia przy kwocie 30 000,00 zł że dotyczy to napojów alkoholowych w obrocie hurtowym.

Skład Orzekający wskazuje także na niespójność między załącznikiem Nr 6 „Plan wydatków majątkowych Gminy Brańszczyk na 2023 rok” i załącznikiem Nr 14 „Plan wydatków na przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego w 2023 roku”. Zadanie „Budowa placu zabaw w miejscowości Brańszczyk” w załączniku Nr 14 zaplanowano w dz. 926 rozdz. 92695 § 6050 a w załączniku Nr 6 w dz. 801 rozdz. 80101 § 6050.

Załącznik Nr 14 powinien zawierać informację, że wszystkie zadania realizowane w ramach funduszu sołeckiego są realizowane na nieruchomościach do których Gmina posiada tytuł prawny.

II.

W projekcie uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk na 2023 rok zaplanowano deficyt w wysokości 10.731.496,85 zł. Planowany deficyt według zapisu § 3 części normatywnej projektu uchwały budżetowej zostanie sfinansowany przychodami pochodzącymi z kredytów, pożyczek lub papierów wartościowych w wysokości 4.693.882,57 zł, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych w wysokości 3.149.195,71 zł oraz z wolnych środków w wysokości 2.888.418,57 zł. Wskazane źródła finansowania deficytu są niezgodne z załącznikiem Nr 7 „Przychody i rozchody budżetu w 2023 roku.”, gdyż w § 3 projektu uchwały budżetowej jako źródło sfinansowania deficytu wskazano wyższą kwotę nadwyżki budżetowej niż zaplanowano w załączniku Nr 7 oraz w § 3 wskazano przychody z papierów wartościowych, które nie są planowane w załączniku Nr 7. Poza tym Skład Orzekający stwierdził, że według złożonego przez Gminę sprawozdania Rb-NDS za III kwartał 2022 r. wynika, że Gmina nie posiada nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych a przychody z tytułu wolnych środków, które pozostały do wykorzystania w 2023 r. wynoszą 2.733.721,46 zł. Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający stwierdził, że w sposób wskazany w projekcie uchwały budżetowej Gmina nie może sfinansować deficytu budżetu.

W ocenie Składu Orzekającego Rada Gminy uchwalając budżet powinna określić realne źródła finansowania deficytu. Podjęcie uchwały budżetowej na 2023 rok w obecnym kształcie może skutkować wszczęciem postępowania nadzorczego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodnicząca Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
Jolanta Białobrzewska
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)