

Uchwała Nr 3.c./348/2023
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 13 grudnia 2023 roku

w sprawie wydania opinii o przedłożonym przez Wójta Gminy Brańszczyk projekcie uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk na 2024 rok.

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 2023 r., poz. 1325) i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)

Skład Orzekający w składzie:

Przewodnicząca - **Jolanta Tomaszek**
Członkowie - Anna Olędzka
- Kamil Krauschar,

uchwała, co następuje:

§ 1.

Wydaje opinię **pozytywną z uwagami** zawartymi w treści uzasadnienia przedłożony przez Wójta Gminy Brańszczyk projekt uchwały budżetowej Gminy na 2024 rok.

§ 2.

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 2023 r. wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Zarządzenie Nr FN.0050.119.2023 Wójta Gminy Brańszczyk z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie przedłożenia projektu uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk na rok 2024, przy którym Wójt przedłożył projekt uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk wraz z uzasadnieniem.

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

- 1) dochody – 74 082 765,88 zł, w tym: bieżące 44 697 620,44 zł, majątkowe 29 385 145,44 zł.
- 2) wydatki – 73 772 228,80 zł, w tym: bieżące 44 119 849,71 zł, majątkowe 29 652 379,09 zł.

W projekcie budżetu Gminy Brańszczyk na 2024 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.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano nadwyżkę budżetu w wysokości 310 537,08 zł, która zgodnie z § 3 projektu uchwały budżetowej w całości została przeznaczona na wykup papierów wartościowych oraz spłatę pożyczek i kredytów.

Przedłożony projekt uchwały budżetowej określa też m.in.:

- źródła przeznaczenia nadwyżki,
- 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 opłaty 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,
- dotacje celowe i wydatki związane z realizacją zadań własnych,
- rezerwę ogólną i rezerwę celową na zarządzanie kryzysowe,
- limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych na przejściowy deficyt,
- upoważnienia dla organu wykonawczego niewykraczające poza art. 258 i art. 264 ust. 3 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.).

W świetle powyższego należy uznać, że przedłożony projekt uchwały budżetowej zawiera niezbędne elementy określone przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Analizując przedłożony projekt uchwały budżetowej Skład Orzekający stwierdził następujące nieprawidłowości:

1. Na 2024 rok zaplanowane zostały dochody majątkowe w łącznej kwocie 29 385 145,44 zł; w tym
 - z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kwocie 1 100,00 zł,
 - z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w kwocie 10 106 063,00 zł.

Wykaz nieruchomości planowanych do sprzedaży zawarto w uzasadnieniu do projektu uchwały budżetowej w tabeli Nr 3 na str. 3. W przedłożonym do zaopiniowania materiale nie podano informacji

na temat wyrażenia zgody przez Radę Gminy w Brańszczyku na sprzedaż nieruchomości; brak także informacji odnośnie wyceny tych nieruchomości. Zdaniem Składu Orzekającego brak ww. informacji powoduje, że istnieje wątpliwość co do realistyczności zaplanowania ww. dochodów. Na podstawie dokumentacji będącej w posiadaniu RIO tj. sprawozdań budżetowych a także projektu WPF na lata 2024 – 2032 należy stwierdzić, że na rok 2023 Rada Gminy nie planowała żadnych dochodów ze sprzedaży majątku. W 2022 roku osiągnięte dochody ze sprzedaży majątku wynosiły 3 200,00 zł, w 2021 roku 0,00 zł, a w 2020 roku 4 065,04 zł. W związku z powyższym powstaje wątpliwość czy jest możliwe dokonanie sprzedaży przez Gminę Brańszczyk w 2024 roku ww. nieruchomości o wartości 10 106 063,00 zł, biorąc pod uwagę wartość sprzedaży nieruchomości w latach ubiegłych.

2. Na 2024 rok zaplanowane zostały wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane w łącznej kwocie 20 194 316,47 zł tj. w wysokości niższej o kwotę 741 347,82 zł od przewidywanego wykonania wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczanych w 2023 roku wykazanych w WPF na lata 2024-2032. Na str. 27 uzasadnienia do projektu budżetu podano, cyt. „W przedłożonym projekcie budżetu wynagrodzenia dla nauczycieli, pracowników obsługi w jednostkach podległych, koszty pracodawcy zostały zaplanowane do czerwca 2024 roku”. Dalej podano, że brakująca kwota to 6 355 500,00 zł. W przedłożonym materiale, nie podano czy przewidziane są zmniejszenia liczby pracowników, czy pracownicy mają podpisane umowy o pracę do końca czerwca 2024 roku, czy inne powody. Skład Orzekający zaznacza, że budżet uchwalany jest na rok budżetowy 2024 czyli od 1 stycznia 2024 do 31 grudnia 2024. W związku z tym wydatki na wynagrodzenia dla nauczycieli, pracowników obsługi w jednostkach podległych, koszty pracodawcy – stanowiące wydatki obligatoryjne powinny być zaplanowane na cały 2024 rok.

3. W § 3 części normatywnej zaplanowano nadwyżkę budżetu w wysokości 310 537,08 zł, która ma zostać przeznaczona na wykup papierów wartościowych oraz spłatę pożyczek i kredytów. Gmina nie określiła w sposób prawidłowy przeznaczenia nadwyżki. Zgodnie z klasyfikacją paragrafów rozchodów należałoby wyodrębnić; spłaty otrzymanych krajowych pożyczek, kredytów, wykup innych papierów wartościowych. W załączniku Nr 7 do projektu uchwały budżetowej pn. „ Plan przychodów i rozchodów Gminy Brańszczyk w 2024 roku” w pozycji rozchody ujęto „Spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów” i wskazano kwotę 1 127 228,00 zł. Czyli wykup papierów wartościowych nie występuje jako rozchód.

4. W załączniku Nr 7 "Plan przychodów i rozchodów Gminy Brańszczyk w 2024 roku" zaplanowano przychody z tytułu 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 – subwencja kanalizacyjna.

Na podstawie bilansu z wykonania budżetu na dzień 31.12.2022 roku oraz sprawozdania Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 30 września roku 2023 r. wynika, że Gmina posiada przychody z tytułu niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu (...) w łącznej kwocie 1 699 787,96 zł, w tym subwencję na kanalizację w wysokości 900 000,00 zł. Całość została jednak zaangażowana w przychodach roku bieżącego 2023, zgodnie z uchwałą Nr LXVII.425.2023 Rady Gminy Brańszczyk z dnia 28 września 2023 roku w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Brańszczyk na rok 2023 i przeznaczona na pokrycie planowanego deficytu budżetu 2023 roku. Na dzień wydania niniejszej opinii nadal kwota 1 699 787,96 zł niewykorzystanych środków przeznaczona

jest na pokrycie deficytu 2023 roku. Natomiast z przedstawionego uzasadnienia wynika, że niewykorzystane środki cyt. *"wynikają z rozliczenia budżetu w 2023 r. Na koniec 2023 roku JST posiadała w/w środki w łącznej kwocie 900 000,00 zł. W budżecie 2024 roku zaangażowano z niniejszej kwoty 83 309,08 zł. W budżecie roku 2024 planuje się zaangażowanie kwoty 816 690,92 zł, z przeznaczeniem na wydatki inwestycyjne. Niniejsze środki, wprowadzone do budżetu roku 2024 są pewne, wynikają z rozliczenia budżetu lat poprzednich (2023), znajdują się na koncie bankowych JST i do końca 2023 roku nie będą one wykorzystane."* Skład Orzekający zaznacza, że z chwilą sporządzenie niniejszego projektu, rok budżetowy 2023 jeszcze się nie zakończył dlatego trudno zrozumieć zapisy „wynikają z rozliczenia budżetu w 2023 r.; na koniec 2023 roku”, w budżecie 2024 roku zaangażowano z niniejszej kwoty 83 309,08 zł”. W tej sytuacji na etapie uchwalania budżetu nie jest możliwe ujęcie w planie przychodów 2024 roku niewykorzystanych środków na rachunku bieżącym budżetu (...) w kwocie 816 690,92 zł, skoro środki te ujęte są w planie przychodów 2023 roku i przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu 2023 r.

5. W § 8 projektu uchwały budżetowej określa się dochody cyt. „w kwocie 150 000,00 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.

6. W § 11 ust. 1 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Wójta Gminy Brańszczyk do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego przejściowego deficytu budżetu do wysokości 3 000 000,00 zł. Skład Orzekający zaznacza, odnosząc się do emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego przejściowego deficytu, iż zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b i c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm) Radzie Gminy przysługuje wyłączna właściwość 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.

W związku z powyższym Skład Orzekający wskazuje, że zawarcie takiego upoważnienia w świetle ww. przepisów, nie zwalnia Rady Gminy z podjęcia uchwały w sprawie emisji papierów wartościowych.

7. W § 11 ust. 2 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Wójta Gminy Brańszczyk do dokonywania zmian planu wydatków między rozdziałami i paragrafami w ramach działu, w zakresie wydatków bieżących, oraz przesunięć planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy. Skład Orzekający wskazuje, że upoważnienie dla organu wykonawczego do dokonywania zmian w planie wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian w planie wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, wynika wprost z art. 257 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, i dlatego nie powinno być ustalane dodatkowo przez Radę Gminy. Natomiast z art. 258 ust. 1 pkt 1 wynika, że organ stanowiący może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami. Z zapisów ww. cytowanego przepisu nie wynika, aby Rada Gminy mogła upoważnić Wójta Gminy do

dokonywania „przesunięć” planu wydatków. Rada Gminy może jedynie upoważnić Wójta Gminy do dokonywania zmian w planie wydatków z wyłączeniem przeniesień wydatków między działami.

8. W § 11 ust. 3 projektu uchwały budżetowej zawarto upoważnienie dla Wójta Gminy Brańszczyk do dokonywania zmian planu wydatków na zadania inwestycyjne w ramach działu, z wyjątkiem wprowadzenia nowego zadania lub zlikwidowania istniejącego zadania inwestycyjnego. Skład Orzekający wskazuje, że Wójt Gminy może dokonywać zmian tylko w zakresie zadań inwestycyjnych jednorocznych i jeżeli intencją Rady Gminy będzie wprowadzenie tego upoważnienia należy uzupełnić i określić że dotyczy zadań inwestycyjnych rocznych. Zmian planu wydatków w zakresie zadań inwestycyjnych wieloletnich może dokonać tylko Rada Gminy co wynika z art. 232 ustawy o finansach publicznych.

9. W § 12 ust. 2 części normatywnej zaplanowano wydatki na rezerwę celową w wysokości 819 022,00 zł, w tym: a. na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego 150 000,00 zł b. pozostałe 669 022,00 zł, przy czym nie sprecyzowano na jakie wydatki przeznaczają się rezerwy pozostała. Zdaniem Składu Orzekającego utworzenie rezerwy celowej winno konkretnie wskazywać na jaki cel została utworzona rezerwa. Zgodnie z art. 222 ust. 2 ustawy o finansach publicznych cyt. „W budżecie jednostki samorządu terytorialnego mogą być tworzone rezerwy celowe:

- 1) na wydatki, których szczegółowy podział na pozycje klasyfikacji budżetowej nie może być dokonany w okresie opracowywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) na wydatki związane z realizacją programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
- 3) gdy odrębne ustawy tak stanowią”.

A zatem nie ma możliwości utworzenia rezerwy celowej bez określenia jej przeznaczenia

10. W załączniku nr 10a dotyczącym funduszu sołectkiego Gminy Brańszczyk w 2024 roku zaplanowano: w sołectwie Ojcowizna zadanie pn. "Budowa oświetlenia ulicznego przy drodze gminnej w ilości 2 słupów i lamp" i ujęto w rozdz. 90015 § 4300 w wysokości 18 792,09 zł, przy czym w załączniku Nr 6 Pn. „Plan wydatków inwestycyjnych Gminy Brańszczyk w 2024 roku” jest to wydatek majątkowy ujęty w § 6050, tak jak wskazuje sam paragraf.; w sołectwie Udrzynek zadanie pn. "Zakup urządzeń firmy AVIS dla maluchów zestaw Junior nr 3 premium + drewno rdzeniowe + kotwy (14145,00), dopłata do zabezpieczenia z HDPE (1845,00)", przy zadaniu tym nie określono które zadanie własne gminy będzie realizowane w ramach f. sołectkiego, wydatek zaplanowano w rozdz. 92601 § 6050 natomiast takiej podziałki klasyfikacji w budżecie nie planuje się, a w załączniku Nr 6 dot. wydatków majątkowych w rozdz. 92695 § 6060 widnieje niepełna nazwa zadania tj. "Zakup urządzeń firmy AVIS dla maluchów zestaw Junior nr 3 premium + drewno"; w sołectwie Tuchlin zadanie pn. "Konkurs kulinarny na najlepszą potrawę Wielkanocną wykonana przez mieszkańców miejscowości Tuchlin. (Zakup produktów spożywczych i nagród dla zwycięzców)." zostało zaplanowane w rozdz. 92695 § 4220 na kwotę 2 600,00 zł, w wydatkach budżetu brak planu wydatków z tego paragrafu - natomiast jest plan w § 4300. Z powyższego wynika także, że brak jest wewnętrznej spójności w zakresie klasyfikacji budżetowej pomiędzy zaplanowanymi wydatkami ujętymi w załączniku nr 10 "Plan funduszu sołectkiego Gminy Brańszczyk w 2024 roku" i załączniku nr 10a, a załącznikiem Nr 6 „Plan wydatków inwestycyjnych Gminy Brańszczyk na 2024 rok” i

załącznikiem nr 4 określającym Plan wydatków na 2024 rok. W związku z zaplanowanymi przedsięwzięciami realizowanymi w ramach funduszu sołeckiego Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 roku o funduszu sołeckim (Dz.U. poz. 301 z późn. zm.) środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy. W przypadku gdy zamierzone przedsięwzięcie nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisie, zgodnie z art. 5 ust. 11 ustawy o funduszu sołeckim Rada Gminy uchwalając budżet jest zobligowana odrzucić wniosek sołectwa.

11. W części normatywnej projektowanej uchwały na 2024 rok nie określono planu dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań wykonywanych w drodze umów, porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego wraz z załącznikami;

12. Nie zaplanowano w budżecie dochodów pochodzących z opłat i kar za korzystanie ze środowiska i wydatków związanych z ochroną środowiska, gdzie zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy Prawo Ochrony Środowiska (Dz.U. 20222 poz. 2556), cyt. "Do zadań własnych gmin należy finansowanie ochrony środowiska w zakresie określonym w art. 400a ust. 1 pkt 2, 5, 8, 9, 15, 16, 21-25, 29, 31, 32 i 38-42 w wysokości nie mniejszej niż kwota wpływów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, stanowiących dochody budżetów gmin, pomniejszona o nadwyżkę z tytułu tych dochodów przekazywaną do wojewódzkich funduszy."

13. Gmina Brańszczyk podjęła Uchwałę Nr LXVI.421.2023 z dnia 7.08.2023 r w sprawie udzielenia pomocy finansowej Gminie Brok na 2024 rok na realizację zadania pn. „Budowa drogi gminnej w m. Dudowizna” w wysokości 25 000,00 zł, natomiast w projekcie budżetu na 2024 rok nie wyodrębniono paragrafu pomocowego § 6300. Zadanie to zostało zaplanowane w całości w dziale 600 – transport i łączność, rozdziale 60016 - drogi publiczne gminne, w § 6050 – wydatki inwestycyjne na kwotę 625 000,0 zł. W uzasadnieniu do uchwały nie podano żadnych informacji na temat planowanej do udzielenia pomocy finansowej w 2024 roku zgodnie z ww. Uchwałą Rady Gminy z dnia 7.08.2023 r.

W ocenie Składu Orzekającego Rada Gminy Brańszczyk uchwalając budżet na 2024 rok powinna uwzględnić wszystkie ww. uwagi i wyeliminować je z budżetu . Podjęcie uchwały budżetowej na 2024 rok w obecnym kształcie będzie skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego.

Mając powyższe na uwadze, Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

**Przewodnicząca Składu Orzekającego
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**

(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)