

Uchwała SO-20/0952/187/2022
Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 12 grudnia 2022 r.

w sprawie wyrażenia opinii o projekcie budżetu
Gminy Suchy Las
na 2023 rok

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:

Przewodniczący: Michał Suchanek
Członkowie: Karol Chyra,
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.), o przedłożonym przez Wójta Gminy Suchy Las projekcie uchwały budżetowej Gminy Suchy Las na 2023 rok wyraża

opinię pozytywną
z zastrzeżeniami zawartymi w pkt II.3 i II.4 oraz
z uwagami zawartymi w pkt II.8, II.18 i II.21 uzasadnienia.

U z a s a d n i e

- I. Projekt uchwały budżetowej przedłożony został przez Wójta Gminy Suchy Las w dniu 14 listopada 2022 r., tj. w terminie wymaganym art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Wraz z projektem przedłożono uzasadnienie do uchwały oraz materiały informacyjne.
 1. Szczegółowość projektu odpowiada wymogom określonym uchwałą nr XLVII/530/18 Rady Gminy Suchy Las z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Suchy Las, za wyjątkiem - patrz. pkt II.4 i pkt II.6.
 2. Zakres unormowań zawartych w projekcie uchwały budżetowej odpowiada wymogom ustawy o finansach publicznych.
- II. Analiza projektu budżetu:
 1. W projekcie uchwały budżetowej na rok 2023 zostały ustalone:
 - a) dochody w kwocie 177.798.175,61 zł, w tym:
 - dochody bieżące w kwocie 163.194.409,00 zł oraz
 - dochody majątkowe w kwocie 14.603.766,61 zł,
 - b) wydatki w kwocie 224.936.814,50 zł, w tym:
 - wydatki bieżące w kwocie 163.093.915,82 zł oraz
 - wydatki majątkowe w kwocie 61.842.898,68 zł.
 2. Prognozowane w projekcie budżetu dochody bieżące są wyższe niż planowane wydatki bieżące o kwotę 100.493,18 zł, a więc został spełniony wymóg art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
 3. Zgodnie z § 4 projektu uchwały i załącznikiem nr 10 pn.: „Przychody i rozchody budżetu w 2023 r.” zaplanowano przychody w łącznej kwocie 55.198.754,89 zł, w tym:

- 1) 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 (§ 905) w kwocie 8.609.893,66 zł,
- 2) przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w kwocie 19.400.000,00 zł,
- 3) przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (§ 950) w kwocie 27.188.861,23 zł oraz zaplanowano rozchody w łącznej kwocie 8.060.116,00 zł, w tym:
 - 1) rozchody z tytułu wykupu innych papierów wartościowych (§ 982) w kwocie 5.300.000,00 zł,
 - 2) rozchody z tytułu spłaty otrzymanych krajowych pożyczek i kredytów (§ 992) w kwocie 2.760.116,00 zł.

Skład Orzekający wskazuje, że ze sprawozdania Rb-NDS za III kw. 2022 r. wynika, że Gmina:

- Dysponuje niewykorzystanymi środkami pieniężnymi, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 4.169.882,09 zł, które w uchwale budżetowej na 2022 rok (po zmianach – ostatnia zmiana dokonana uchwałą nr LI/588/22 Rady Gminy Suchy Las z dnia 24 listopada 2022 r.) zaangażowano w kwocie 4.169.882,09 zł. Zatem Gmina nie posiada wskazanych środków do dyspozycji;
- Dysponuje wolnymi środkami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 41.810.251,17 zł, które w budżecie roku 2022 zostały zaangażowane w kwocie 14.723.794,27 zł. Zatem do dyspozycji pozostaje kwota 27.086.456,90 zł wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Według oceny Składu Orzekającego wskazane w projekcie uchwały budżetowej źródło sfinansowania deficytu, tj. wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, jest prawnie dopuszczalne i możliwe do pozyskania jednakże nie we wskazanej w projekcie uchwały wysokości.

Skład Orzekający wskazuje, że poziom środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o finansach publicznych na koniec 2022 r. będzie możliwy do ustalenia dopiero po zakończeniu roku, zamknięciu ksiąg rachunkowych oraz sporządzeniu sprawozdań finansowych za 2022 r.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania zastrzeżenia przez Skład Orzekający.

4. Projekt budżetu roku 2023 zakłada deficyt w wysokości 47.138.638,89 zł. W § 3 projektu uchwały budżetowej wskazano następujące źródła pokrycia deficytu:
 - przychody z emisji obligacji komunalnych w kwocie 19.400.000,00 zł,
 - przychody jednostek samorządu terytorialnego 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 w kwocie 8.609.893,66 zł,
 - przychody z tytułu wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych w kwocie 19.128.745,23 zł.

W związku z powyższym w ocenie Składu Orzekającego wypełnienie wymogów z art. 212 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych będzie można uznać za spełnione, jeżeli w uchwale budżetowej jako źródło sfinansowania deficytu budżetu wskazane zostaną realne przychody. Biorąc powyższe pod uwagę, wartość przychodów 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 jest nieuprawdopodobniona.

Dokonane ustalenie jest podstawą do sformułowania zastrzeżenia.

- Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z § 4 ust. 3 uchwały nr XLVII/530/18 Rady Gminy Suchy Las z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Suchy Las „w zakresie przychodów i rozchodów – omówienie źródeł przychodów oraz planowanych do spłat zobowiązań z lat poprzednich”. Uzasadnienie załączone do projektu nie zawiera tegoż omówienia.
5. W projekcie budżetu określone zostały kwoty dotacji przekazywanych z budżetu Gminy, z zachowaniem wymogów wynikających z art. 215 ustawy o finansach publicznych.
 6. W załączniku do projektu uchwały budżetowej zamieszczono plan przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego (Gminny Ośrodek Sportu w Suchym Lesie). Projekt planu finansowego samorządowego zakładu budżetowego, zgodnie z § 2 ust. 6 uchwały nr XLVII/530/18 Rady Gminy Suchy Las z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej Gminy Suchy Las, musi być sporządzany według podziałek klasyfikacji budżetowej, w pełnej jej szczegółowości obejmującej: dział, rozdział, paragraf – nie zachowano tego wymogu.
Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.
Ponadto w załączniku wskazano również kwoty dotacji celowych z budżetu dla ww. zakładu oraz przeznaczenie tych środków, pomimo że nazwa załącznika ani postanowienie w części normatywnej projektu uchwały nie odnosi się do tego rodzaju dotacji.
 7. Ustalono zakres i kwoty dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego.
 8. Określono dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.) w wysokości 380.000,00 zł i wydatki nimi finansowane (1.920.879,50 zł).
Zgodnie z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw.
Skład Orzekający wskazuje, że wartość wydatków powinna być określona w wysokości planowanych w roku 2023 dochodów z tytułu wpływów związanych z gromadzeniem środków z opłat i kar za korzystanie ze środowiska. Planowanie wydatków w wysokości wyżej nie dochody z ww. tytułu w roku 2023 jest możliwe dopiero w sytuacji wprowadzenia do budżetu roku 2023 przychodów 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 dochodów z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4-6 ustawy Prawo ochrony środowiska za rok 2022 w części niewykorzystanej na dedykowane wydatki, co będzie możliwe do realizacji po złożeniu sprawozdań budżetowych z wykonania dochodów i wydatków budżetu za rok 2022.
Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.
 9. Określono dochody i wydatki majątkowe realizowane w ramach środków z Rządowego Funduszu Polski Ład.
 10. W projekcie budżetu określone zostały kwoty dotacji przekazywanych z budżetu Gminy, z zachowaniem wymogów wynikających z art. 215 ustawy o finansach publicznych.
 11. Ustalono zakres i kwoty dotacji przedmiotowych dla samorządowego zakładu budżetowego.
 12. W projekcie uchwały budżetowej w rozdz. 90002 – „Gospodarka odpadami komunalnymi” ustalono:
 - plan dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 7.150.000,00 zł, co wynika z załącznika Nr 1 do projektu uchwały budżetowej pn.: „Plan dochodów Gminy Suchy Las na rok 2023”,
 - plan wydatków związanych z systemem gospodarki odpadami w kwocie 8.995.533,00 zł, co wynika z załącznika Nr 2 do projektu uchwały budżetowej pn.: „Plan wydatków bieżących Gminy Suchy Las na rok 2023”.

W dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy Suchy Las podjęła uchwałę nr XXXIX/447/21 w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych niepochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

13. Określono kwotę, do której Wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.
14. Określono limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych następująco (§ 10 projektu uchwały) – cyt.: „*Ustala się limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, emitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, do kwoty 19 400 000,00 w tym na:*
 - 1) *pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Gminy do wysokości 1 000 000,00*
 - 2) *Z tytułu zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego w kwocie 2 000 000,00”.*

Skład Orzekający wskazuje, że suma wymienionych tytułów stanowi kwotę 3.000.000,00 zł, podczas gdy limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, emitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego określono na kwotę 19.400.000,00 zł.

Stosownie do przepisu art. 212 ust. 1 pkt 6 i 6a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych oraz limit zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, innych niż określone w pkt 6 art. 212 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W projekcie uchwały budżetowej zaplanowano przychody ze sprzedaży innych papierów wartościowych (§ 931) w kwocie 19.400.000,00 zł, które zgodnie z treścią uchwały w całości zostaną przeznaczone na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu roku 2023. Stąd limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, emitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego winien być tak określony by prezentował kwotę ogółem z uwzględnieniem kwoty limitu na finansowanie planowanego deficytu budżetu i limitu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów i zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz kwoty tych wyszczególnionych limitów.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi przez Skład Orzekający.

15. Zakres proponowanych upoważnień, jakie organ stanowiący ma udzielić organowi wykonawczemu nie budzi zastrzeżeń (do wysokości kwot określonych w § 10 projektu uchwały, tj. postanowień dot. limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek, emitowanych papierów wartościowych oraz zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego).
16. Zakres upoważnień jakie udzielono organowi wykonawczemu w § 13 projektu uchwały budżetowej nie budzi zastrzeżeń.
17. Określono kwotę, do której Wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.
18. Zaplanowano dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie 600.000,00 zł (§ 0480) i wydatki nimi finansowane (przeznaczone się na wydatki, na realizację zadań określonych: (1) w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (1.374.030,09 zł) i w (2) w gminnym programie przeciwdziałania narkomanii (5.000,00 zł).

Zaplanowana zatem kwota wydatków przewyższa kwotę ww. dochodów o kwotę 779.030,09 zł.

Zgodnie z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki

wynikającymi z odrębnych ustaw.

Skład Orzekający wskazuje, że wartość wydatków powinna być określona w wysokości dochodów z wpływów z wydawani zezwoleń za rok 2023 i ewentualnie przychodów 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 niniejszym przypadku w wysokości dochodów z ww. tytułu otrzymanych w roku 2022 a nie przeznaczonych na wydatki w tym roku; wartość tychże przychodów będzie możliwa dopiero do określenia po zakończeniu roku budżetowego 2022 i złożeniu sprawozdań z wykonanych dochodów i wydatków).

Skład Orzekający wskazuje, że dopiero w sytuacji wprowadzenia do budżetu na roku 2023 przychodów 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 możliwe będzie wprowadzenie ww. wydatków w wysokości tychże przychodów.

Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi.

Projekt uchwały budżetowej nie zawiera planu dochodów w dz. 756 – „Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem”, rozdz. 75618 – „Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw” w § 0270 – „Wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym” (wg sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów za III. kw. 2022 r. dochody wykonane na dzień 30 września 2022 r. stanowią kwotę 256.422,74 zł – jest to wartość wszystkich dochodów otrzymanych z ww. tytułu, jakie Gmina otrzyma w roku 2022).

W postanowieniach uchwały, względnie w załącznikach do niej, winny zostać wyodrębnione ww. dochody i wydatki nimi finansowane, zgodnie z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (przepis stanowi, iż: „W planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego określa się także dochody i wydatki finansowane z tych dochodów, związane ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu jednostki wynikającymi z odrębnych ustaw”).

19. 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 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 2022 r. poz. 261, z późn. zm.).
20. Wyodrębniono zadania lokalne w formie zestawienia wydatków z podziałem kwot.
21. Planowane w projekcie budżetu na 2023 r. wydatki zapewniają realizację przedsięwzięć ujętych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej dla roku 2023, co spełnia wymóg art. 231 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem dwóch przedsięwzięć zaplanowanych w projekcie uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Suchy Las na lata 2023–2035, tj.:
 - 1) przedsięwzięcia pn. „Suchy Las - projekt ścieżki rowerowej wzdłuż ul. Poziomkowej od ul. Szkółkarskiej do ul. Szkolnej” z limitem wydatków w roku 2023 w kwocie 73.000,00 zł
 - 2) przedsięwzięcia pn. „Suchy Las - przebudowa ul. Szkolnej wraz z układem komunikacyjny do ul. Obornickiej (odcinek ul. Sucholeskiej, Poziomkowej i Szafirowej)-projekt” z limitem wydatków w roku 2023 w kwocie 144.056,00 zł.

Wskazane przedsięwzięcia w ogóle nie zostały zaplanowane w projekcie budżetu na rok 2023. Powyższe stanowi podstawę do sformułowania uwagi przez Skład Orzekający.

22. Z analizy projektu uchwały wynika, że zaplanowano wynagrodzenia m.in. w następującym rozdziale klasyfikacji budżetowej: 85295 (w kwocie 14.300,00 zł).

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 26 lipca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1382) wskazane rozdziały zostały przyporządkowane na potrzeby SMUP do grupy rozdziałów usługowych, w których jednostki budżetowe planują i rejestrują wyłącznie wydatki bezpośrednie związane z daną usługą. Wydatki związane z utrzymaniem stanowisk pracy w jednostce (w tym wydatki na wynagrodzenia) winny być planowane i rejestrowane wyłącznie w odpowiednich rozdziałach podmiotowych [rozdziały usługowe: 01043, 01044, 02001, 02002, 40002, 60004, 60013, 60014, 60015, 60016, 60017, 60019, 60020, 60021, 60022, 63003, 70005, 70007, 71004, 71012, 71015, 90001, 90003, 90004, 90005, 92503 oraz wszystkie z końcówką 95 (za wyjątkiem 80195 i 85495)].

Powyższa zasada nie dotyczy rozdziału 90002 z uwagi na przyjęte rozwiązania ustawowe oraz placówek oświatowych (działy 801 i 854), w których po konsultacjach z Ministerstwem Edukacji i Nauki przyjęto, że wszystkie rozdziały będą traktowane jako usługowe i tam rejestrowane będą także wydatki na utrzymanie stanowisk pracy.

23. Zaplanowano dochody pochodzące z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg błędnie w § 6350 (dz. 600, rozdz. 60016) zamiast prawidłowo w § 6290. Od 1 stycznia 2023 Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (RFRD) nie będzie państwowym funduszem celowym. RFRD stanie się rachunkiem bankowym prowadzonym przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Nadal dofinansowanie albo finansowanie udzielone ze środków Funduszu nie będzie stanowić dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Mając powyższe na względzie Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Przewodniczący
Składu Orzekającego

/-/ Michał Suchanek

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