

Uchwała Nr 045/p120/P/V/24

Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 4 grudnia 2024 r.

w sprawie opinii o projekcie uchwały budżetowej powiatu nowodworskiego na 2025 rok oraz możliwości sfinansowania deficytu budżetu.

Na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.) oraz art. 238 ust.1 pkt 2 i art. 246 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.),

Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w osobach:

1. Katarzyna Renke - przewodnicząca
2. Martyna Krawętkowska - członek
3. Monika Panc - członek

pozytywnie - z uwagami - opiniuje projekt uchwały budżetowej powiatu nowodworskiego na 2025 rok oraz możliwość sfinansowania deficytu budżetu.

UZASADNIENIE

W dniu 15 listopada 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała nr 139/2024 Zarządu Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 15 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia projektu budżetu Powiatu na 2025 rok.

Badając projekt uchwały budżetowej powiatu nowodworskiego na 2025 rok, Skład Orzekający stwierdził, że został on opracowany zgodnie z wymogami określonymi m. in. w art. 214, art. 215, art. 235, art. 236, art. 237, art. 258 ust. 1 oraz art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Przedłożony projekt budżetu określa planowane dochody ogółem w wysokości 89.903.733,03 zł, w tym dochody bieżące w kwocie 82.565.564,26 zł oraz dochody majątkowe w kwocie 7.338.168,77 zł. Wydatki budżetu ustalono natomiast w łącznej kwocie 93.144.889,22 zł, w tym wydatki bieżące w kwocie 82.538.286,46 zł oraz wydatki majątkowe w kwocie 10.606.602,76 zł.

Zgodnie z § 3 projektu uchwały zaplanowany deficyt budżetu na 2025 rok w wysokości 3.241.156,19 zł planuje się sfinansować:

- 1) przychodami pochodzącymi 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 oraz

wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i z dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków w wysokości 207.317,03 zł,

- 2) przychodami, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o finansach publicznych pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kredytów, pożyczek w kwocie 3.033.839,16 zł.

Zgodnie z załącznikiem nr 9 do projektu uchwały przychody budżetu zaplanowano w łącznej kwocie 4.654.057,04 zł i pochodzić będą z:

- 1) 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 207,317,03 zł oraz
- 2) zaciągniętych pożyczek i kredytów na rynku krajowym w wysokości 4.446.740,01 zł.

Natomiast z § 4 projektu uchwały wynika, że przychody w kwocie 4.446.740,01 zł pochodzić będą *ze sprzedaży innych papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kredytów i pożyczek.*

Rozchody budżetu zaplanowano w kwocie 1.412.900,85 zł, przeznaczając je na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów krajowych.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 1 - 3 i 8 ustawy o finansach publicznych deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być pokryty przychodami pochodzącymi ze: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kredytów, pożyczek oraz 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 oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków. Wskazany zatem sposób pokrycia deficytu budżetu w 2025 r. jest co do zasady zgodny z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych.

Odnosząc się jednakże merytorycznie do powyższych ustaleń, Skład Orzekający wskazuje na rozbieżność w zakresie źródeł pokrycia deficytu budżetu oraz przychodów budżetu wymienionych w treści normatywnej projektu uchwały i w załączniku nr 9 do uchwały, co w konsekwencji prowadzi, w ocenie tut. Składu, do wniosku, że ustalony sposób sfinansowania planowanego w 2025 r. deficytu budżetu jest nieprawidłowy. Planując bowiem jako źródło sfinansowania pokrycia deficytu budżetu przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, jednocześnie nie zaplanowano takich środków w przychodach budżetu ujętych w załączniku nr 9 do uchwały.

Dodatkowo Skład zwraca uwagę na rozbieżność pomiędzy przyjętą podziałką klasyfikacji budżetowej dla przychodów ujętych w załączniku nr 9 do projektu uchwały w § 906 a opisem do tego paragrafu.

Tut. Skład zwraca zatem uwagę na potrzebę weryfikacji źródeł sfinansowania planowanego deficytu budżetu w kontekście planowanych źródeł przychodów budżetu.

W nawiązaniu do powyższego tut. Skład wskazuje także na konieczność ponownej analizy zapisów § 10 ust. 2 projektu uchwały, zgodnie z którym: *"Ustala się limit zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu (w wysokości 3.241.156,19 zł), z tytułu zaciągniętej pożyczki długoterminowej w wysokości 3.033.839,16 zł."* Zauważyć należy, że treść cytowanego postanowienia dotyczącego limitu zobowiązań z tytułu planowanej do zaciągnięcia pożyczki, jest niezgodna z treścią § 3 projektu uchwały, gdzie jako źródła sfinansowania deficytu budżetu wskazano (poza pożyczką) także kredyt oraz przychody ze sprzedaży papierów wartościowych.

Ponadto Skład Orzekający zwraca uwagę, że w § 10 ust. 3 oraz § 12 pkt 9 projektu uchwały ustalono w zawyżonej wysokości limit i upoważnienie do zaciągania zobowiązań z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Ze wskazanych postanowień projektu uchwały wynika bowiem, że przedmiotowy limit i związane z nim upoważnienie zostały ustalone do kwoty 9.786.527,00 zł, podczas gdy analiza przyjętych wartości budżetowych prowadzi do wniosku, że powinna być to kwota 1.412.900,85 zł.

Prawidłowe ustalenie limitu zobowiązań i upoważnienia dla organu wykonawczego w przypadku, gdy jednostka samorządu terytorialnego zamierza zaciągnąć zobowiązania, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych jest elementem obligatoryjnym, wymaganym na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 tej ustawy.

W tym miejscu Skład Orzekający wskazuje, że zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych uchwała budżetowa winna określać 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. Natomiast przepisy art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dają możliwość udzielenia organowi wykonawczemu upoważnienia do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy o finansach publicznych, przy czym określenie w uchwale budżetowej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego limitu zaciąganych zobowiązań długoterminowych zobowiązuje radę do udzielenia w tej samej wysokości upoważnienia wskazanego w art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w celu umożliwienia realizacji przez organ wykonawczy zapisu określającego w uchwale budżetowej limit zaciąganych zobowiązań.

Podkreślić należy, że ustalenie limitu zobowiązań i odpowiadającego mu upoważnienia dla organu wykonawczego winno nastąpić w sposób zgodny z aktualną wartością zaplanowanych wartości budżetowych, w tym przychodów budżetu oraz źródeł sfinansowania deficytu budżetu.

Ponadto Skład Orzekający dokonał analizy § 12 ust. 9 projektu uchwały budżetowej, w którym upoważniono Zarząd Powiatu w Nowym Dworze Gdańskim do cyt.: *"zaciągania zobowiązań długoterminowych z tytułu kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych na pokrycie planowanego deficytu budżetu do wysokości 3.033.839,16 zł (...)"*. Powtórzyć w tym miejscu należy, że z przyjętych w załączniku nr 9 do projektu uchwały źródeł przychodów wynika, że jednostka nie planuje zaciągania zobowiązań ze sprzedaży papierów wartościowych, a zatem udzielone upoważnienie w powyższym zakresie, jako niezgodne z pozostałymi wartościami budżetu, wykracza poza kompetencje organu stanowiącego określone w art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Jak wynika z załącznika nr 9 do projektu uchwały przychody na pokrycie deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań będą pochodzić z zaciągniętych kredytów i pożyczek, a zatem upoważnienie dla organu wykonawczego powinno być ograniczone do tej kategorii przychodów.

Skład Orzekający zwraca zatem uwagę, aby przed uchwaleniem budżetu gminy na 2025 rok ustalić powyższe limity i upoważnienia dla organu wykonawczego w prawidłowych wysokościach oraz zgodnie z przyjętymi źródłami przychodów.

Dodatkowo Skład Orzekający zwraca uwagę, że w projekcie uchwały budżetowej na rok 2025 zaplanowano rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości niższej niż minimalna, wynikająca z art. 26 ust. 4 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz U. z 2023 r. poz. 122 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanym przepisem w budżecie jednostki samorządu terytorialnego tworzy się rezerwę celową na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego w wysokości nie mniejszej niż 0,5% wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pomniejszonych o wydatki inwestycyjne, wydatki na wynagrodzenia i pochodne oraz wydatki na obsługę długu.

W dalszej kolejności Skład Orzekający dokonał także analizy spełnienia w 2025 r. relacji określonej w art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Z powyższych przepisów wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o przychody, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 7 i 8 ustawy o finansach publicznych.

Z uwagi na zaplanowanie w projekcie uchwały dochodów bieżących wyższych od wydatków bieżących Skład Orzekający uznał, że relacja wynikająca z przywołanych wyżej przepisów zostanie spełniona.

Na podstawie materiałów towarzyszących projektowi uchwały budżetowej, Skład Orzekający stwierdza, że dochody i wydatki budżetu wykazano w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej. Projekt budżetu pod względem merytorycznym obejmuje możliwe do uzyskania dochody własne powiatu z podziałem na dochody bieżące i majątkowe oraz wydatki na realizację obligatoryjnych zadań własnych, jak też zadań zleconych.

W uzasadnieniu do budżetu podano ogólną podstawę oraz sposób kalkulowania planowanych dochodów i wydatków budżetowych, a także podano źródła dochodów możliwe do uzyskania w roku budżetowym 2025 oraz przedstawiono zadania przewidziane do realizacji w 2025 roku.

Biorąc pod uwagę całość materiałów przedłożonych do zaopiniowania Skład Orzekający stwierdził, że projekt uchwały budżetowej, z zastrzeżeniem wskazanych nieprawidłowości, został opracowany zgodnie z obowiązującymi przepisami, a materiały towarzyszące, pozwalają ocenić zamierzenia Zarządu Powiatu w zakresie realizacji zadań powiatu.

Biorąc powyższe pod uwagę Skład Orzekający postanowił jak w sentencji.

Niezależnie od powyższego Skład Orzekający wskazuje, aby na etapie podejmowania uchwały budżetowej zachować szczególną ostrożność przy planowaniu przychodów, o których mowa

w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, od których uzależnione jest sfinansowanie planowanego deficytu budżetu. Należy bowiem zauważyć, że ustalona na dzień sporządzenia projektu uchwały kwota tych przychodów nie jest w pełni potwierdzona, ponieważ rok budżetowy jeszcze się nie zakończył, a zatem jest jedynie kwotą przewidywaną.

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

Katarzyna Renke

Przewodnicząca Składu Orzekającego